



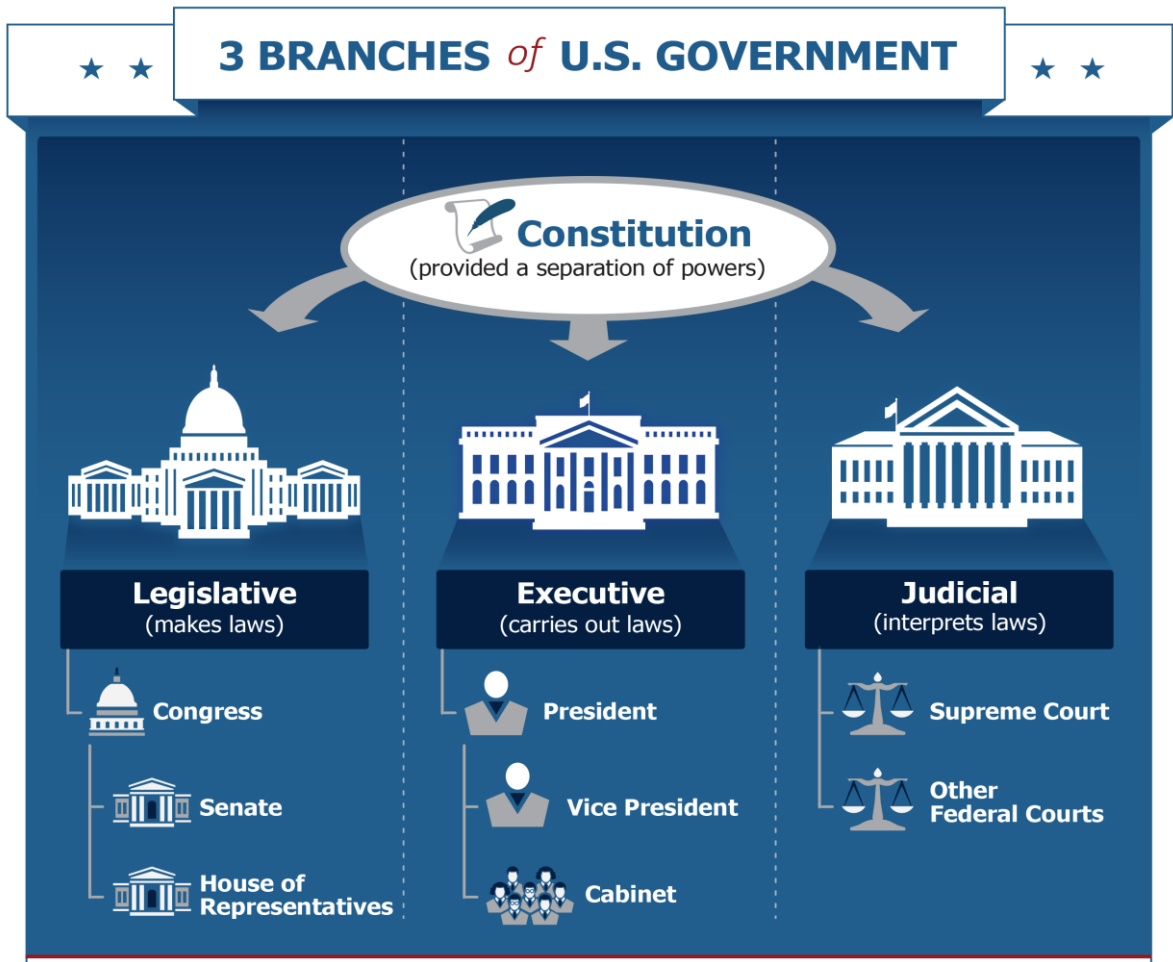
# מקראה אקדמית



# תוכן עניינים







### CONGRESS

Senate  
**100**  
SENATORS

- elected every 6 years
- must be at least 30 years old, must have been a US citizen for at least 9 years, and must live in the state they represent

#### House of Representatives

**435**  
REPRESENTATIVES

- elected every 2 years
- must be at least 25 years old, must have been a US citizen for at least 7 years, and must live in the state they represent

### PRESIDENT



- elected every 4 years
- must be at least 35 years old, a US citizen, and must have lived within the US for at least 14 years



Vice President



Cabinet

### SUPREME COURT



**9 Justices**

- nominated by the president and confirmed by a majority Senate vote
- hold office as long as they choose to stay

other  
Federal Courts

# מסמכי יסוד

**מסמכי יסוד ונאומים שעיצבו את אמריקה**

Declaration of Independence 04/07/1776

**The unanimous Declaration of the thirteen united States of America**, When in the Course of human events, it becomes necessary for one people to dissolve the political bands which have connected them with another, and to assume among the powers of the earth, the separate and equal station to which the Laws of Nature and of Nature's God entitle them, a decent respect to the opinions of mankind requires that they should declare the causes which impel them to the separation.

We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness.--That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just powers from the consent of the governed, -- That whenever any Form of Government becomes destructive of these ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Government, laying its foundation on such principles and organizing its powers in such form, as to them shall seem most likely to affect their Safety and Happiness. Prudence, indeed, will dictate that Governments long established should not be changed for light and transient causes; and accordingly all experience hath shewn, that mankind are more disposed to suffer, while evils are sufferable, than to right themselves by abolishing the forms to which they are accustomed. But when a long train of abuses and usurpations, pursuing invariably the same Object evinces a design to reduce them under absolute Despotism, it is their right, it is their duty, to throw off such Government, and to provide new Guards for their future security.--Such has been the patient sufferance of these Colonies; and such is now the necessity which constrains them to alter their former Systems of Government. The history of the present King of Great Britain is a history of repeated injuries and usurpations, all having in direct object the establishment of an absolute Tyranny over these States. To prove this, let Facts be submitted to a candid world.

He has refused his Assent to Laws, the most wholesome and necessary for the public good.

He has forbidden his Governors to pass Laws of immediate and pressing importance, unless suspended in their operation till his Assent should be obtained; and when so suspended, he has utterly neglected to attend to them.

He has refused to pass other Laws for the accommodation of large districts of people, unless those people would relinquish the right of Representation in the Legislature, a right inestimable to them and formidable to tyrants only.

He has called together legislative bodies at places unusual, uncomfortable, and distant from the depository of their public Records, for the sole purpose of fatiguing them into compliance with his measures.

He has dissolved Representative Houses repeatedly, for opposing with manly firmness his invasions on the rights of the people.

He has refused for a long time, after such dissolutions, to cause others to be elected; whereby the Legislative powers, incapable of Annihilation, have returned to the People at large for their exercise; the State remaining in the meantime exposed to all the dangers of invasion from without, and convulsions within.

He has endeavored to prevent the population of these States; for that purpose obstructing the Laws for Naturalization of Foreigners; refusing to pass others to encourage their migrations hither, and raising the conditions of new Appropriations of Lands.

He has obstructed the Administration of Justice, by refusing his Assent to Laws for establishing Judiciary powers.

He has made Judges dependent on his Will alone, for the tenure of their offices, and the amount and payment of their salaries.

He has erected a multitude of New Offices, and sent hither swarms of Officers to harass our people, and eat out their substance.

He has kept among us, in times of peace, Standing Armies without the Consent of our legislatures.

He has affected to render the Military independent of and superior to the Civil power.

He has combined with others to subject us to a jurisdiction foreign to our constitution, and unacknowledged by our laws; giving his Assent to their Acts of pretended Legislation:

For Quartering large bodies of armed troops among us:

For protecting them, by a mock Trial, from punishment for any Murders which they should commit on the Inhabitants of these States:

For cutting off our Trade with all parts of the world:

For imposing Taxes on us without our Consent:

For depriving us in many cases, of the benefits of Trial by Jury:

For transporting us beyond Seas to be tried for pretended offences

For abolishing the free System of English Laws in a neighbouring Province, establishing therein an Arbitrary government, and enlarging its Boundaries so as to render it at once an example and fit instrument for introducing the same absolute rule into these Colonies:

For taking away our Charters, abolishing our most valuable Laws, and altering fundamentally the Forms of our Governments:

For suspending our own Legislatures, and declaring themselves invested with power to legislate for us in all cases whatsoever.

He has abdicated Government here, by declaring us out of his Protection and waging War against us.

He has plundered our seas, ravaged our Coasts, burnt our towns, and destroyed the lives of our people.

He is at this time transporting large Armies of foreign Mercenaries to complete the works of death, desolation and tyranny, already begun with circumstances of Cruelty & perfidy scarcely paralleled in the most barbarous ages, and totally unworthy the Head of a civilized nation.

He has constrained our fellow Citizens taken Captive on the high Seas to bear Arms against their Country, to become the executioners of their friends and Brethren, or to fall themselves by their Hands.

He has excited domestic insurrections amongst us, and has endeavored to bring on the inhabitants of our frontiers, the merciless Indian Savages, whose known rule of warfare, is an undistinguished destruction of all ages, sexes and conditions.

In every stage of these Oppressions We have petitioned for Redress in the most humble terms: Our repeated Petitions have been answered only by repeated injury. A Prince whose character is thus marked by every act which may define a Tyrant, is unfit to be the ruler of a free people.

Nor have we been wanting in attentions to our British brethren. We have warned them from time to time of attempts by their legislature to extend an unwarrantable jurisdiction over us. We have reminded them of the circumstances of our emigration and settlement here. We have appealed to their native justice and magnanimity, and we have conjured them by the ties of our common kindred to disavow these usurpations, which, would inevitably interrupt our connections and correspondence. They too have been deaf to the voice of justice and of consanguinity. We must, therefore, acquiesce in the necessity, which denounces our Separation, and hold them, as we hold the rest of mankind, Enemies in War, in Peace Friends.

We, therefore, the Representatives of the United States of America, in General Congress, Assembled, appealing to the Supreme Judge of the world for the rectitude of our intentions, do, in the Name, and by Authority of the good People of these Colonies, solemnly publish and declare, That these United Colonies are, and of Right ought to be Free and Independent States; that they are Absolved from all Allegiance to the British Crown, and that all political connection between them and the State of

Great Britain, is and ought to be totally dissolved; and that as Free and Independent States, they have full Power to levy War, conclude Peace, contract Alliances, establish Commerce, and to do all other Acts and Things which Independent States may of right do. And for the support of this Declaration, with a firm reliance on the protection of divine Providence, we mutually pledge to each other our Lives, our Fortunes and our sacred Honor.



## הצהרת עצמאות 04/07/1776

**החלטה פה אחד של שלוש עשרה המדינות המאוחדות של אמריקה** כאשר במהלך המאורעות האנושיים יראה עם צורך להתיר את הקשרים המדיניים שחיברוהו אל עם אחר, וליטול לעצמו מעמד נפרד ושווה בקרב המעצמות שעל כדור הארץ, מעמד בו מזכים אותו חוקי הטבע ואלוהי הטבע; כבוד הוגן לדעותיהם של בני האדם, מחייבו להצהיר מהם הגורמים שדוחפים אותו לפירוד.

אנו סבורים שאמיתות אלה ברורות מאליהן, שכל בני האדם נבראו שווים, ובוראם העניק להם זכויות שאין ליטול מהם, ביניהן: חיים, חירות והחתיירה אחר האושר. כדי להבטיח זכויות אלה מוקמות בקרב בני האדם ממשלות, השואבות את סמכויותיהן הצודקות מהסכמתם של הנשלטים, ובכל פעם שצורת ממשל כלשהי הופכת הרסנית ביחס לזכויות אלה, הרי שזכותו של העם לשנותה או לבטלה, ולהקים ממשלה חדשה, שיסודותיה מושתתים על עקרונות אלה והיא מארגנת את סמכויותיה כך שבעיני העם היא המתאימה ביותר להגשמת ביטחוננו ואושרו.

התבונה מחייבת, אפוא, כי ממשלות שנוסדו זה מכבר לא יוחלפו בשל סיבות קלות ערך וחולפות, ואכן, הנסיון מלמד, כי בני האדם נוטים יותר לסבול, כל עוד ניתן לשאת את הרעות, מאשר לעשות דין לעצמם על ידי ביטול צורות השלטון שאליהן הם מורגלים. אך בשעה ששורה ארוכה של עוולות ופגיעות, הנמשכת ללא שינוי לאורך זמן, וחושפת מזימה להעמידם תחת עריצות מוחלטת, הרי זו זכותם, ואף חובתם, להתנער מממשל מעין זה ולהעמיד שומרים חדשים על ביטחונם לעתיד לבוא. – כזה היה הסבל שנשאו המושבות באורך רוח, וכזה הוא ההכרח הכופה עליהן עתה לשנות את שיטות הממשל הקודמות שלהם. דברי ימיו של מלך בריטניה הנוכחי [ג'ורג' השלישי] הם שורה ארוכה של עוולות ופגיעות חוזרות ונשנות, שלכולן מטרה אחת, והיא לכוון שלטון עריצות מוחלט על מדינות אלה. 'בואו העובדות ויכחו זאת לעולם הישר.

הוא סירב לתת הסכמתו לחוקים המועילים והנחוצים ביותר לטובת הכלל.

הוא אסר על מושליו לאשר חוקים בעלי חשיבות מיידית ודוחקת, אלא אם כן תושהה הפעלתם עד לקבלת הסכמתו: ולאחר שהושהו, נמנע מלתת דעתו עליהם.

הוא סירב לאשר חוקים אחרים לנוחיותם של חלקים גדולים באוכלוסייה, אלא אם כן יאותו לוותר על זכות הייצוג בבית המחוקקים, זכות שאין מחיר לחשיבותה ושאינה נוראה אלא לעריצים.

הוא כינס אסיפות מחוקקות במקומות בלתי רגילים, בלתי נוחים ורחוקים ממקום הגנזך שלהם, אך ורק כדי לייגעם עד שישלימו עם האמצעים שנקט נגדם.

הוא פיזר מספר פעמים את בתי הנבחרים על שהתנגדו בתקיפות ובאומץ כל אימת שהתנכל לזכויות העם.

לאחר פיזורם, סירב במשך זמן רב, להביא לידי בחירתם לאסיפות אחרות, ובכך חזרה סמכות החקיקה, שאין בכוחו של איש לבטלה, לידי העם הרחב לשם הפעלתה, וכל אותו זמן נשארה המדינה חשופה לסכנות פלישה מחוץ ולפורענויות מבית.

הוא התאמץ למנוע את גידולה של האוכלוסייה במדינות אלה, ולשם כך, הוא הכשיל את החוקים להתאזרחותם של זרים; הוא סירב לאשר חוקים אחרים שנועדו לעודד הגירתם לכאן, והחמיר את התנאים להקצבות קרקע חדשות.

הוא הכשיל את מערכת המשפט, בסרבו לסמוך את ידיו על חוקים לכינון רשות משפטית.

הוא מינה שופטים התלויים אך ורק ברצונו שלו, בכל הנוגע למשך כהונתם ולגודל משכורתם ותשלומה.

הוא הקים משרדים חדשים רבים, ושלח לכאן צבא של פקידים, שבאו להטריד את עמנו ולאכול את פרי עמלנו.

הוא החזיק בקרבנו, בעיתות שלום, צבאות קבע ללא הסכמת בית המחוקקים שלנו.

הוא פעל להפיכת הצבא לבלתי תלוי ברשות האזרחית ואף גבוה ממנה.

הוא חבר יחד עם אחרים כדי לשעבדנו לשיפוט זר לחוקתנו ובלתי מוכר על ידי חוקינו בכך שנתן הסכמתו לצויהם התחיקתיים-כביכול:

לאיכסון כוח צבאי מזויין בתוכנו,

להגנתם, על ידי משפט מבוים, מפני עונש על מעשי רצח מרובים שאולי יבוצעו כנגד תושבי מדינות אלה,

לצמצום הסחר שלנו עם כל חלקי העולם,

להטלת מיסים ללא הסכמתנו,

לשלול מאיתנו, במקרים רבים, את יתרונות המשפט על ידי חבר מושבעים,

להסעתנו אל מעבר לים, כדי שיעמידו אותנו לדין על עבירות מדומות:

לביטול שיטת המשפט האנגלי החופשית באזור סמוך, כשכוננו שם ממשל שרירותי, והרחיבו את גבולותיו עד כדי להפכו מיד למופת ולמכשיר נאה, שכדוגמתו יקימו שלטון מוחלט בתוך מושבות אלה.

לשלילת מגילת הזכויות שלנו, ובכך לביטול חוקינו היקרים ביותר, ולשינוי יסודי של צורות הממשל שלנו,

להשעות את בית המחוקקים שלנו, בהכריזם על עצמם כי יש להם סמכות לחוקק בעבורנו בכל מקרה ומקרה.

הוא הסתלק משלטונו כאן, בעת שהוציא אותנו מחסותו ותוך ניהול מלחמה נגדנו.

הוא גזל את ימינו, חמס את חופינו, שרף את ערינו והרס את חיי אנשינו.

בעצם השעה הזאת הוא מסיע חילות שכירים גדולים להשלמת מעשי ההרג, החורבן והעריצות, שכבר הוחל בהם באווירה של אכזריות ובגידה, שכמעט אין למצוא דומה להם אלא בתקופות הברבריות ביותר, ושאין ימים כלל וכלל לראשה של אומה בעלת תרבות.

הוא כפה על אזרחים, בני עמנו, שנשבו בלב ים, לשאת נשק נגד מולדתם, ולהיפך לתליינים של ידידיהם ואחיהם, או לטרוף נפשם בכפם.

הוא עורר התקוממויות פנימיות בתוכנו, והתאמץ להביא עלינו את היושבים בגבולותינו, האינדיאנים הפראיים וחסרי הרחמים, ששיטות הלחימה הידועות שלהם, מתמצות בהמתה ללא אבחנה של בני כל הגילים, המינים והמעמדות.

בכל אחד משלבי דיכוי אלה ביקשנו את תיקון המעוות בלשון של רוח שפלה ביותר, לבקשותינו החוזרות ונשנות לא נענינו אלא בעול נוסף. נסך, שאת אופיו מציינים כל המעשים שיש בהם כדי להגדיר עריץ אינו ראוי להיות שליטם של אנשים חופשיים.

כמו כן לא זלזלנו ביחסינו כלפי אחינו הבריטיים. הזהרנו אותם מפעם לפעם מפני הניסיונות של בית המחוקקים שלהם לפרוש עלינו שלטון בלתי מוצדק. הזכרנו להם את נסיבות הגירתנו והתיישבותנו

כאן. פנינו בקול קורא אל רגש הצדק הטבעי שלהם ואל נדיבות ליבם, והתחננו אליהם בשם קשרי קרבתנו המשפחתית שירימו קולם נגד פגיעות אלה העלולות להביא, באורח בלתי נמנע, לניתוק קשרינו ומגעינו. אף הם היו חירשים לקול הצדק וקרבת הדם. חייבים אנו, אפוא, להשלים עם ההכרח, שגרם לנו להודיע על פרידתנו, ולראותם, כפי שאנו רואים את כל יתר בני האדם, אויבים לעת מלחמה, וידידים לעת שלום.

לפיכך, אנו נציגי ארצות הברית של אמריקה, נאספנו בקונגרס הכללי, ואנו פונים אל השופט העליון של כל באי עולם ומבקשים ממנו שיראה את צדקת כוונותינו, ומצהירים ומכריזים חגיגית בשמם, ועל דעת תושביהן הטובים של המושבות, כי מושבות אלה הינן, ואף חייבות להיות על פי דין, מדינות חופשיות ועצמאיות, הפטורות מכל שמירת אמונים לכתר הבריטי, וכי כל הקשרים המדיניים בין לבין מדינת בריטניה הגדולה חייבים להיות בטלים ומבוטלים, וכי כמדינות עצמאיות, יש להן סמכות מלאה לאסור מלחמה ולקיים שלום, לחתום על בריתות ולכונן מסחר, ולעשות את כל יתר המעשים והדברים שמדינות רשאיות לעשות על פי הדין. ולקיום הכרזה זו, תוך בטחון איתן בחסותה של ההשגחה העליונה, אנו מתחייבים באורח הדדי, זה בפני זה, בחיינו, בנכסינו ובכבודנו."

## שלמה סלונים האבות המייסדים והחוקה

הסכנה שנשקפה לכרית הרופפת בין מדינות הקונפדרציה, עוררה את מנהיגיהן לתת דעתם לניסוח מחדש של העקרונות המאחדים אותן. החוקה שיצרו שיקפה פשרה במאבק בין הכוחות ששאפו ליצור מימשל ריכוזי כלי-יכול המשתלט על מימשלי המדינות, לבין רצונן של המדינות לשמור על צביון הנפרד. ומפשרה זו עלה מימשל לאומי שהיה מכשיר סמכותי יעיל בעל מקורות כוח עצמאיים.

ארצות-הברית זכתה בכלי שלטוני אשר איפשר התפשטות טריטוריאלית לרוחב היבשת ואימץ התפתחות כלכלית בתוך אקלים של כבוד לחירויות אזרחיות.

בתוך עשור שנים מאז ניסוחה, היתה החוקה למושא של יראת-כבוד והערצה, ובהיעדר מלוכה וגינוני-חצר באמריקה, היתה החוקה לסמל של אחדות לאומית ולמקור החוק והסדר.

נרחת שמצב התהווה וכוונה בעניינים כלכליים אינו יכול להימשך. ארצות-הברית היתה על סף אנרכיה. היה צורך לנסח מחדש את עיקרי הקונפדרציה כך שיחזקו את המימשל הלאומי. בייחוד בתחומי המיסוי וזימות המסחר. כתחילת 1781, בתגובה לקריאת כמה מדינות שנפגשו באנאפוליס שבמרילנד, קרא הקונגרס לכל אחת מן המדינות לשלוח נציגים לוועידה אשר תחנכס בפילדלפיה, בחודש מאי, על-מנת להציע תיקונים לעיקרי הקונפדרציה. הצירים התכנסו והוועידה נפתחה ב־25 במאי 1787.

### אבי החוקה

הוועידה כונסה ב־Constitution Hall שבפילדלפיה, ונמשכה שלושה חודשים וחצי – מן ה־25 במאי ועד ה־17 בספטמבר 1787. מדינות השתתפו (רוד איילנד לא שלחה נציגים). לכל מדינה היה קול אחד בדיוני הוועידה. למרות שגודל המשלוח נע בין שלושה לשבעה אנשים. המספר הכולל של נציגים שהשתתפו בשלב זה או אחר בוועידה היה 55. ביום הראשון של דיוניה מינתה הוועידה לתפקיד היושב-ראש את ג'ורג' וושינגטון, מפקד הצבא המהפכני הנוצח וושינגטון נשאר נייטרלי במהלך הדיונים והתערב בהם רק פעמיים, אם כי השפעתו הורגשה ברקע ובשיחות פרטיות.

גיימס מדיון מוירג'יניה נודע בדרך כלל כ"אבי החוקה" – ובצדק. טרם ההתכנסות בפילדלפיה הוא הכין תוכנית של מימשל כפי להצגה בפני הצירים והשתתף באופן פעיל בכל שלב של הדיונים. מקום מושבו היה קרוב לקידמת האולם. ממש לפני שולחנו של יושב-הראש כתוצאה מכך יכול היה לשמוע את הדיון של כל נציג שקם לדבר. מדיון רשם הערות במהלכה של כל ישיבה וכתב חמצית של כל נאום, לפעמים כמעט תוך ציטוט מדויק. רשימותיו של מדיון הן העדות השלמה ביותר שהגיעה לדינו על דיוני הוועידה.

של המדינות כדי לממן את פעולותיה. התקציב השנתי קבע את סכום הכסף הנדרש מכל מדינה. אבל לא היו דרכים לתבוע מהן סכומים אלה. אין צורך לומר שכל המדינות החרשלו כתשלומיהן, וכמה מדינות היו כפיגור של שנים בתשלום חובותיהן. הכלכלה הלאומית היתה במצב של אנדרלמוסיה. כל מדינה היתה רשאית (ואמנם כך נהגה) להטיל מכסים על סחורות שהגיעו אפילו משאר מדינות הברית. שלא לדבר על סחורות שהגיעו מחוץ לארצות-הברית. כך עלול היה להיווצר מצב שבו הוטלו מיסים כמה וכמה פעמים על סחורות מיובאות, בעודן חוצות גבולות של מדינות שונות בדרך-לפנים הארץ. להסכמים שקבעו את גובה המכסים לא היתה משמעות ומדינות זרות הכירו בחוסר התועלת שבקביעת הסכמים עם המימשל הלאומי בשעה שמימשלי המדינות יכלו להתעלם מתנאי ההסכם ללא חשש טעושי. מכיוון שכל מדינה, למעשה, הגדירה לעצמה מה נחשב מטבע חוקי, איבד המטבע הלאומי מערכו. כדי להקל את העול מבעלי החוב, הדפיסו כמה מדינות שטרות כסף והכריזו עליהם מטבע חוקי. תוך זמן קצר היו שטרות אלה כמעט חסרי-ערך.

החיסרון העיקרי שלו מערכת השלטון לפי עיקרי הקונפדרציה היה התלות של המימשל הלאומי בנדירותם של מימשלי המדינות. הבעיה הרצינית ביותר היתה שהמימשל הלאומי לא יכול היה לתבוע מיסים מן האזרח או לכפות את רצונו עליו. מימשלי המדינות שימשו מעין מתווכים בין המימשל הלאומי לבין האזרחים.

כאילו על-מנת לאשר את חולשת עיקרי הקונפדרציה, בחורף 1786 – פרץ מרד זעיר במדינה מאסאצ'וסטס. איכרים אשר רכושם עוקל בגלל חובות, שלא שולמו, התקבצו תחת דגלו של אחד דניאל שיס (Shays), קצין לשעבר בצבא המהפכני, והטילו מצור על בתי-המשפט כדי למנוע מהם להוציא צווי עיקול. המרד דוכא במהירות, אך השפעת הפרשה היתה עצומה. היתה הכרה

השנה חוננת ארצות-הברית את יוכל המאיתים לניסוח חוקתה. יש לציין שחוקה זו אינה הניסיון הראשון של אמריקה ליצור מערכת של שלטון לאומי. ארצות-הברית קיבלה את עצמאותה מבריטניה ב־4 ביולי 1776. הגוף אשר ניסח את הכרות העצמאות נודע בשם "הקונגרס הקונטיננטלי". שהיה מורכב מנציגי 13 המושבות, אשר מאותו רגע הפכו ל־13 המדינות המייסדות של ארצות-הברית. אותו אירגון ייצוגי ניהל את מלחמת העצמאות האמריקנית ומינה ועדה על-מנת לנסח חוקה לאומית. רק לאחר שהוועדה עמלה קרוב לשנה, הוכנה טיוטת ההצהרה ואושרה. שתי קבוצות בוועדה התנגשו בשאלת אופיה של החוקה, בייחוד אם על הכוח השלטוני להיות מרוכז בממשלה לאומית אחת, או במימשלי המדינות המרכיבות את הברית. כסופו של דבר הקבוצה האחרונה ניצחה, ועיקרי הקונפדרציה (כפי שחוקה מקורית זו נודעה) יצרו מערכת חלשה יחסית של מימשל לאומי. כדאי לציין שלעיקרי הקונפדרציה לא היה למעשה חוקף עד 1781 מפני שמדינת מרילנד סירבה לאשרם עד אשר מדינות בעלות תביעות לשטחים מערביים ויתרו על תביעותיהן לטובת ממשלת ארצות-הברית.

תוך כמה שנים היה ברור לרוב המשקפים שעיקרי הקונפדרציה אינם מספקים את הצרכים הלאומיים. לא היה גוף מבצע לאומי ולא רשות שיפוטית לאומית. רק הקונגרס, כגוף הייצוגי של 13 המדינות, ניהל עניינים לאומיים. הקונגרס התכנס כמעין מימשל של 13 מדינות עצמאיות, אשר כל אחת מהן שמרה על "ריבונותה" – כפי שנקבע בעיקרים. שניים בעיקרי הקונפדרציה חייבו הסכמה פה אחד של כל בחי המחוקקים של המדינות. אפילו חקיקה רגילה חייבה, במקרים רבים, רוב מיוחס של 9 מתוך 13 מדינות – רוב גדול יותר משנרשלישים.

הממשלה הלאומית היתה תלויה בתרומותיהן

1. מסמך הצהרת העצמאות האמריקנית, 1776.

מכיוון שמדיסון היה רק בן 36 כאשר הוועדה התכנסה, הוא חשב שיהיה זה מן הראוי אם נציג מבוגר יותר יציג את תוכניתו בפני הצירים. כך נקבע שאדמונד רנדולף, מושל וירג'יניה, הציג באופן רשמי את התוכנית ב־29 במאי, וזו נדעה בשם "תוכנית וירג'יניה" או "תוכנית רנדולף". זו הייתה תוכנית לאומית מאוד ברוחה, שהציעה מימשל מרכזי חזק אשר יטיל את צילו על מימשלי המדינות. התוכנית קראה להקמת גוף מבצע וגוף שיפוט בלתי תלויים. היא גם הציעה לייסד בית מחוקקים בעל שני בתים, שהייצוג בכל אחד מהם ייקבע יחסית לגודל אוכלוסיית המדינות. לפי התוכנית, הגוף המחוקק הלאומי נועד לחוקק לא רק במקרים של פגיעה בהרמוניה הלאומית, אלא אף היה בעל סמכות להטיל וטו על כל חוקי המדינות אשר להערכתו פגעו בחוקה הלאומית. מדיסון רצה להבטיח שהמדינות הבודדות לא יוכלו לפעול להפחתת ערך המטבע הלאומי או לבטל הסכמים בינלאומיים.

### מאבק הקטנות בגדולות

כאשר הוועדה החלה לדרן בפרטי תוכנית וירג'יניה היה ברור שעוצמת המימשל הלאומי עליפי תוכנית זו אינה חביבה על התומכים במימשל מדינתי חזק. נציגיהן של המדינות הגדולות ישלטו במערכת השלטון החושה, והביעו את חששם שהמדינות הקטנות ייבלעו. במאמץ למנוע זאת, הציג פטרסון מצ'ירג'יסי, ב־15 ביוני, בשם המדינות הקטנות תוכנית אחרת לוועידה. החלק העיקרי בתוכנית החדשה היה ההצעה לשמור – בהתאם לעיקרי הקונפדרציה – על הגוף המחוקק בצורתו הקיימת, והיינו בית אחד, ולכל מדינה יהיה בו קול אחד. במצב זה הייצוג של המדינות לא יהיה בהתאם לגודל אוכלוסייתן. כפי שהוצע בתוכנית וירג'יניה, יותר מכך, למרות שבתוכנית נירג'רסי ניתן מקום לרשות מבצעת ושיפוטית, הרי נקבע שלמימשל המרכזי יינתנו רק מעט סמכויות נוספות – כתחומי המיסוי והמסחר – מעבר לאלה שכבר היו לו לפי עיקרי הקונפדרציה. לא תהיה הענקת סמכות מקיפה לשלטון המרכזי. ייתכן שהמפתח להבדלי הגישות של שתי התוכניות נמצא באיפיון השונה של השלטון המרכזי בכל אחת מהן. בעוד שתוכנית וירג'יניה קראה לו שלטון "לאומי", תוכנית נירג'רסי כינתה אותו שלטון "פרדלי" – סמל להשפעת המדינות על פעולותיו.

חילוקי הדעות בין המדינות הגדולות והקטנות, אשר נמשכו שבועות, איימו לפוצץ את הוועידה. לבסוף הושגה פשרה, לפיה הייצוג בבית התחתון יהיה יחסי לגודל האוכלוסייה, בשעה שבבית העליון הוא יהיה שווה לכל אחת מן המדינות. מכיוון שחקיקה לא יכלה להיות ללא הכרעת רוב בשני הבתים, הבטיח סידור זה למדינות הקטנות שתישמר להן עוצמתן בתהליך החקיקה. פשרה זו נודעת בכינוי "פשרת קונטיקט" או "הפשרה הגדולה". משום שהיא הצילה את הוועידה מהתמוטטות, כל שאר המחלוקות – בין מדינות העבדות לבין מדינות שלא היתה בהן עבדות, בין עפון לדרום, בין מדינות חקלאיות לבין מדינות סוחרות – היו שוליות יחסית לזיכוכ המרכזי על הייצוג, ולא איימו לשתק את דיוני הוועידה.

בכל זאת חשוב לדעת שההתנגשות בין "הגדולות" לבין "הקטנות" באה לביטוי בנושאים אחרים מלבד זה של הייצוג בגוף המחוקק. מחקר חדש הראה שהיא נתגלעה גם בדיון על שיטת בחירתו של הנשיא. הוועידה אימצה לבסוף תהליך מורכב ובלתי־ישיר לבחירת ראש הרשות המבצעת. דרך מה שנודע בשם "הקולג' האלקטורלי" (Electoral College), על־פי אותו תהליך, לכל מדינה היה אותו מספר קולות שהיו לה בשני בתי הקונגרס יחדיו. המצביעים בחרו, אפוא, רק באלקטורים והללו נעזרו לבחור את הנשיא. רבים טענו שתהליך זה שיקף את חששם של האבות המייסדים מדמוקרטיה ישירה. למעשה, בחינת דיוני הוועידה מוכיחה שהיה זה חששן של המדינות הקטנות מפני כשלון בכל התמודדות ישירה על בחירת הרשות המבצעת אשר הניע אותן לייסד את שיטת הקולג' האלקטורלי. לפי שיטה זו נעזר הקולג' האלקטורלי לשקף את הייצוג בקונגרס וכך הבטיחו לעצמן המדינות הקטנות מעמד בנושא בחירת הנשיא לא פחות מאשר בתהליך החקיקה. למעשה, פשרת הקולג' האלקטורלי לא הייתה אלא סיבוב שני של פשרת קונטיקט כשמירת השפעתן של המדינות הקטנות בענייני השלטון מעבר לגודלן היחסי. קנאת מדינות הביאה גם להכללת הדרישה שבחירות, על־מנת שיהיה להן תוקף, חייבות בעצתם ובאישורם של לא פחות משני־שלישים בסנאט. סעיף זה העניק למדינות וטו יעיל כתחום החובות וההתחייבויות הבינלאומיות.

### מכשיר סמכותי יעיל

למרות שתוכניתו המקורית של מדיסון למען

מימשל מרכזי כל־יכול המשתלט על מימשלי המדינות לא אומצה, עלה מן הוועידה מימשל לאומי שהיה מכשיר סמכותי יעיל בעל מקורות כוח עצמאיים. חולשתם הכוללת של עיקרי הקונפדרציה – שלמימשל הפרדלי לא הייתה שליטה על האזרח כיחיד או גישה אליו – חיקנה עתה. לקונגרס הוענקה סמכות לחוקק בתחומים רבים, בתקופת שלום ומלחמה, להעלות מיסים ולורס את המסחר. חוקי הקונגרס פעלו ישירות על האזרחים וכך השלטון הפרדלי שוב לא היה תלוי בתרומותיהן של המדינות. הרשות המבצעת יכלה לכפות על האזרחים לציות לחוקים הלאומיים ויכלה להביא עבריינים למשפט בבתי־משפט פרדליים ולהענישם. לא רק שהייתה לרשות המבצעת הסמכות להוציא לפועל את מדיניות הקונגרס, אלא שזו גם שימשה נציגת האומה ביחסים עם מדינות זרות. לארצות־הברית היה מעתה אדם העומד בראש, דובר לאומי שהייתה לו הסמכות להכיר בממשלות זרות, לנהל משאומתן שיוכיח לכריחת כריחת ולשמש מפקד עליון בשעת מלחמה.

החוקה החדשה התבססה על כמה עקרונות יסוד. ראשון בחשיבותו היה עקרון הפרדת הכוחות והריסונים והאיזונים. כל זרוע של השלטון – המחוקקת, המבצעת והשופטת – הייתה בלתי־תלויה באחרת. כל אחת מהן נבחרה או מונחה בנפרד, על־ידי גוף נבחרים שונה, ושירתה בתפקידה ללא איום או תחרות מצד זרוע אחרת של המימשל. בית הנבחרים הורכב מחברי קונגרס שנבחרו באזורים נפרדים ושירתו כמשך שנתיים; הסנאטורים, שנבחרו (תחילה הם מנוו) על־ידי כל אזרח המדינה, שירתו כמשך שש שנים (שליש מהם פרש מדי שנתיים); ואילו השופטים, שהיו מינוי של הנשיא שהיה זקוק לאישור הסנאט, שירתו כמשך "תקופת התנהגות טובה" (during good behavior), כלומר לכל חייהם. מובן שזרועות המימשל שיתפו פעולה כדי להפעיל את השלטון, אך לכל אחת מהן היו סמכויות אשר הגנו עליה מפני הסנת גבול מטעם הרשויות האחרות. כלומר, הקונגרס היה מוסמך לחוקק חוקים, אך חוקים אלה היו כפופים לוטו של הנשיא, ואילו את וטו־ הנשיא יכול היה לבטל רוב של שני־שלישים בשני בתי הקונגרס. יותר מכך, לא הייתה שום דרך שבה זרוע אחת תוכל להביא לפיזור הקונגרס או לבחירות נשיאותיות חדשות. ממשלה של קבינט ואחריות קולקטיבית הרצו מתוך שיטת המימשל האמריקנית באמצעות תקופות שירות קבועות ביחד עם עקרון הפרדת





המימשל הפדרלי. שופטים בכל מדינה חייבים להעניק הכרה שיפוטית לביטוי העליון של הרצון הלאומי.

החוקה גם דאגה לאימוץ תיקונים ללא צורך בהסכמה כללית של המדינות. התהליך הבסיסי רדש רוב של שני שלישים בשני בתי הקונגרס. שאחריו יבוא אישור על ידי שלושה רבעים מבתי המחוקקים של המדינות.

החוקה, לעומת זאת, לא כללה הוראות בדבר פירושה. באופן מובלע היתה לרשות השיפוטית המלה האחרונה. חלל זה בחוקה עורר במשך השנים פולמוס עירני על מהות הבקרה השיפוטית (judicial review) מטעם בית המשפט. אין כמעט ויכוח על סמכות בית המשפט לקבוע שפעולות של מדינות, אשר לדעת שופטיו מפירות את החוקה, הן בטלות ומבוטלות. אולם עניין זה שונה כשמדובר בפעולות – חקיקתיות או ביצועיות – של הזרועות שוות הסמכות של השלטון הפדרלי. יש הטוענים כי במקרים כאלה הבקרה השיפוטית אינה אלא הסגת גבול, משום שאיש לא העניק לבית המשפט את הזכות להיות הפוסק האחרון של משמעות סעיפי החוקה. אם אמנם יש לו סמכות מעין זו, עליו להשתמש בה בצמצום. מצהירים המבקרים. ובשום אופן לא במקרים בהם יש ספק כלשהו. כיוון שלמעשה אין פעולות חקיקה או ביצוע שהן חסרות-חוקה בכוננה תחילה, פירושו של דבר שבדוב המקרים יהיה בית המשפט חייב שלא לערער על חוקתיות הפעולות של שתי הזרועות המימשל האחרות. הוויכוח בשאלה זו נמשך מאז שהשופט העליון מרשל הכריז כי חקיקה של הקונגרס אינה תואמת את החוקה. במשפט המפורסם מארברי נגד מדיסון ב־1803.

### השמש אכן זורחת

ב־1 בספטמבר 1787 היה המסמך השלם של החוקה מוכן לחתימה. אם ראוי גיימס מדיסון לכינוי "אבי החוקה", היו גם אישים אחרים שתרומתם לא היתה משמעותית פחות. גוברני מוריס מפנסילבניה נאם במשך הדיונים לעיתים תכופות יותר מאשר כל נציג אחד ותרם הרבה לצורתה הסופית של החוקה. הוא אימץ עמדות שמרניות וכנראה שהיה ממציא רעיון הקולג' האלקטורלי. למעשה, מוריס היה הסופר אשר כתב ככתב־יד את הנוסח הסופי של החוקה. נוסח השמור עדיין בארכיון הלאומי בושינגטון. אלכסנדר המילטון מניו יורק, אחד המשתתפים המבריקים ביותר בוועידה, השתתף בדיוניה רק לסידורן. למרות זאת הוא השמיע את קולו בנקודות מכרעות.

הרשויות. חברי הקונגרס לא הורשו לשרת בקבינה.

### דרישות הקיום הלאומי

מרכיב בסיסי אחר של שיטת השלטון החדשה היה עקרון הפדרליזם. יישום עקרון זה בחוקה לא התבסס על תיאוריה פוליטית, אלא היה תוצאה ישירה ופשוטה של העובדה שהמימשל הפדרלי היה יצירתן של 13 המדינות. למדינות אלה לא היתה כל כוונה להביא לביטולן העצמי לטובת מימשל לאומי יחיד. הן היו מוכנות לכל היותר להאציל חלק מסמכויותיהן למימשל הלאומי על־ימנת לאפשר למימשל זה לטפל ביעילות בדרישות הקיום הלאומי. כך נולד מושג הפדרליזם – שפירושו שהאזרחים כפופים בעת ובעונה אחת הן לסמכות הלאומית והן לסמכות המדינתית. כפי שהערנו למעלה, עקרון הפדרליזם משתקף בחוקה לא רק דרך קיומן הנמשך של המדינות הנפרדות, אלא גם בעניינים כמו רעיון הסמכות המואצלת לשלטון הפדרלי, מבנה הסנאט, הקולג' האלקטורלי לבחירת הנשיא, והסעיף שעסק בצירוף מדינות חדשות לברות. עם זאת, יש לציין שהחוקה קבעה כמה איסורים מוחלטים על המדינות, כך נקבע שמותר להן להכריז רק על סמכות זהב וכסף כעל הליך חוקי; נאסר עליהן לפגוע בקדושתם של חוזים; להיכנס למשאומתן על בריחות נפרדות או להטיל מססים על מוצרים הנכנסים לשטחיהן. כך נתבטלו המגזרות שנוצרו כתוצאה מן הנטיות הצנטריפוגליות של עיקרי הקונפדרציה. אם הסמכות הפדרלית הוגבלה על ידי רעיון הסמכות המואצלת, הסמכות הדיכונית של המדינות הוגבלה גם היא על ידי האיסורים המוגדרים היטב בחוקה. התוצאה הסופית היתה שסמכויות מסוימות הוענקו אך ורק למימשל הפדרלי, כמו הסמכות לטפל בענייני חוץ, להכריז מלחמה וכיוצא בזה; סמכויות מסוימות נשמרו אך ורק בידיהן של המדינות הבודדות, כגון סמכויות החינוך; נישואים ונידושים, פיקוח על בריאות ותחבורה; ואילו כמה סמכויות, כמו מיסוי ריסות המסחר, היו בתחום פעולתם הן של המימשל הפדרלי והן של המימשל המדינותי.

מישג חדש צורף לחוקה עם סעיף העליונות (Supremacy Clause). המצהיר על החוקה, על כל החוקים הנחקקים בהתאם לה ועל כל ההסכמים והבריתות הנכרתים לפי סמכותה של ארצות־הברית, החוקים העליונים של המדינה. כל פעולה מנוגדת הנעשית על ידי מימשלי המדינות תתבטל בפני פעולות



עליי המדינות בצורה זו או אחרת היה חזני עלימנט לתת לו חוקה. כפי שצויין למעלה, התהליך כולו, של ניסוח חוקה חדשה לחלוטין במקום הצעות חוקונים לעיקרי הקונפדרציה, היה למעשה סטייה מן ההוראות. אישור טיוטת התוכנית עליי המדינות, לעומת זאת, היה בלתי נמנע. שתי שאלות בעניין זה עמדו בפני הנציגים הראשונה היתה – כמה מדינות יידרשו לאישור החוקה עלימנט לתת לה חוקה? לפי עיקרי הקונפדרציה חוקונים היו כפופים לאישור פה אחד של כל המדינות. היו שחשבו שאישור פה אחד מחייב גם במקרה החוקה. תביעה כזאת היתה מכשילה את היוזמה כולה של הוועידה והיא ירדה במהירות מעל הפרק. במקום זאת, נחקל הכלל של עיקרי הקונפדרציה, שהחלטות חשבות בקונגרס מקבלות חוקה עליי הצבעת המיכה של תשע מתוך שלושים המדינות.

השאלה השניה היתה איך יש לארגן את האישור עליי המדינות? דרך אחת, הגיונית יותר, היתה להציג את המסמך בפני בתי המחוקקים של המדינות עלימנט שאשרוהו. אך הצירים חששו שלגופים מחוקקים אלה יהיה אינטרס לא לאשר את החוקה כיוון שזו הגבילה את סמכות המדינות השונות. מאותה סיבה לא היה כל היגיון, בעיני הנציגים, להציע אישור עליי הקונגרס הקיים, משום שזה היה בשליטת מימשלי המדינות. הוחלט, איפוא, שהחוקה תעמיד את התנאי שאישורה ייעשה עליי ועידות מדיניות שייכנסו אך ורק לשם עיון בשאלת האישור. תהליך זה יפקיע את הנושא מידיהם של בתי המחוקקים של המדינות ולפחות יתן לתומכי החוקה הזדמנות לבחור אוהדים לאותו נוף שיקבל את ההחלטה בכל מדינה ומדינה. כיוון שבכל מקרה היה ספק משפטי אם לבית מחוקקים מדינתי היתה סמכות חוקית לאשר את השינויים המהותיים בחוקה הלאומית, אושר הרעיון של ועידות מיוחדות ברוב גדול עליי הצירים.

משנסתיימה מלאכתה של ועידת החוקה עם חתימת הנציגים על המסמך הסופי, הועברה טיוטת החוקה לקונגרס כדי שזה יסבור אותה למדינות. בהחלטתו, שנתקבלה ב־28 בספטמבר, הינה הקונגרס את טיוטת החוקה אל המדינות תוך הנמדת התנאי שהעיון בחוקה יתבצע בוועידות מדיניות. עוד כטרם יצאה השנה, אומצה החוקה עליי שלוש ועידות מעין אלה. הראשונה היתה הראשונה, והיא אישרה את המסמך ב־7 בדצמבר 1787, ואחריה באו פנסילבניה, ב־12 בדצמבר, וניו ג'רסי ב־18 בדצמבר. עוד שתי מדינות,

בייחוד בשלבי הסיום של הדיונים. מתוך כך שאימץ עמדה לאומית מאוד והציג תוכנית אשר שיקפה פילוסופיה זו, הוא עזר ליצור את הרושם שתוכניתו של מדיסון תיראה מתונה ומקובלת יותר על תומכי ריבונות המדינות הבודדות. בניגוד למוריס ולהמילטון היה גיימס וילסון, אף הוא מפנסילבניה, הליברל הראשי אשר חמך בתפישות דמוקרטיות ובערכים פופוליסטיים. כך גם ג'ורג' מייסון מוירג'יניה, אשר התנגד לכל ניסיון למנוע מן העם השפעה ישירה על פעולות השלטון, ומנע אימוץ הרדישה לקיים או בוחר הרכוש כדי לקבל זכות בחירה. מייסון אף הציע באחד המושבים האחרונים של הוועידה להוסיף לחוקה כתבזכויות (Bill of Rights) – הצעה שלא נתקבלה. זו היתה הסיבה העיקרית לאי־חתימתו על הנוסח הסופי. הוא היה משוכנע ששיטת השלטון שתוכננה בפילדלפיה תיצור אריסטוקרטיה עדיפה אשר תהרוס את חריות העם. שני צירים אחרים שנכחו בטקס החתימה הסופי אך סירבו לחתום היו ארמונד רנדולף מוירג'יניה ואליריג' ג'רי ממאסאצ'וסטס – אכל סירובם לחתום נבע משיקולים אחרים לגמרי. ג'רי ראה בחוקה מסמך ליברלי אשר שיקף סמכות בלתי אחראית, רנדולף, כמושל וירג'יניה, פשוט פסח על שתי הסעיפים ולא רצה להתחייב למסמך שלטוני שלא יאשרור עליי המדינות. פרט לשלושה אלה, שאר שלושים ותשעה הנציגים שהיו נוכחים בטקס הסיום חתמו על הנוסח הסופי של החוקה.

בנג'מין פרנקלין, זקן הצירים, מצא נוסחה לטקס הסיום, עלימנט לשקף את רוח הרומנטיה ששררה כביכול בין הנוכחים: "נשלם בוועידה, בהסכמה פה אחד של המדינות הנוכחות". נוסחה זו איפשרה אפילו למדינה כמו ניו־יורק, שידענה רק עליי אלכסנדר המילטון, להיראות כאילו היא מצטרפת לכלל, למרות ששני הצירים האחרים מניו־יורק עזבו את הוועידה מוקדם יותר מתוך מחאה. סיפור שמקורו מוטל בספק משקף את הרוח ששלטה בטקס. על משענת כיסאו של ג'ורג' וושינגטון היתה חרוטה חצי שמש. "התכונתי במחצית שמש זו במשך הדיונים", אמר פרנקלין, "חתמהתי כל הזמן אם היא זורחת או שיקעת. עתה אני מאמין שהווי שמש זורחת".

### המאבק על האישור

לכל צידי הוועידה היה ברור שהכלי שהם יצרו לא היה אלא טיוטת של חוקה. אישור המסמך



ג'ורג'יה וקונטיקט, אישרו בתחילת ינואר 1788, ומיד אחריהן באו מאסאצ'וסטס, כ"ב בפברואר, מרילנד כ"ב 28 באפריל, דרום קרוליינה כ"ב 12 במאי, ניוהמפשייר כ"ב 21 ביוני ווירג'יניה כ"ב 27 ביוני.

האישרורים הראשונים אמנם עוררו מאבק, ואף על פי כן, הם הובטחו ללא תנאים מיוחדים. המאבק על אישור החוקה בוירג'יניה, לעומת זאת, הסתיים רק עם הבטחתו של מדיסון שהקונגרס הראשון יצף כמה תיקונים לחוקה. ראשון מבין אלה היה הודישה לכתב-זכויות. במשך הדין בוועידה של וירג'יניה הסביר מדיסון את הסיבות להשמטת כתב-זכויות מן החוקה המקורית. ראשית, השלטון הפדרלי, להבדיל ממימשלי המדינות, היה שלטון מוגבל ולא היה יכול לחוקק בתחומים שלא היו בתחום סמכותו. עניינים כמו חופש הדיבור, חופש העיתונות, חרות דתית וכדומה, פשוט לא היו בתחום הסמכות החקיקתית של הקונגרס ולפיכך לא היה צורך שיוגדרו על-ידי החוקה. טען מדיסון, טיעון אחר, אמר מדיסון, היה החשש בוועידת פילדלפיה שפירוט זכויות מסוימות עלול להתפרש כאילו רק זכויות אלה מגינות לעם. עניין זה, אמר מדיסון, מסוכן לחרות העם. למרות הסתייגויות אלה ועלימנת להבטיח את האישור של וירג'יניה, התחייב מדיסון לדרוש מן הקונגרס הראשון לאמץ כתב-זכויות.

עם אישור החוקה על-ידי וירג'יניה עלה מספר המדינות התומכות בחוקה לעשר. רק תשעה אישורים נדרשו כדי לתת תוקף לחוקה. עם זאת, היה ברור שאישורה של מדינת ניו-יורק היה חיוני והכרחי לעצם הפעלתה של החוקה. המאבק למען אישור החוקה בניו-יורק יצר את התרומה הכוללת ביותר של אמריקה בתחום התיאוריה הפוליטית – הניירות הפדרליים (Federalist Papers). אלכסנדר המילטון היה מנהיג תומכי החוקה בניו-יורק. משהבין כי לפני מלחמה קשה באמת כדי להתגבר על ההתנגדות לחוקה במדינתו, פנה לשני ידידים שעודו לו בפיוסום סדרה של מאמרים שיפרטו את הסיבות לקבלת החוקה, את הפילוסופיה הפוליטית שבבסיסה ואת מטרותיה ויעדיה של מערכת השלטון שהיא יצרה. ג'והן גייג'יימס מדיסון הצטרף להמילטון וחיברו 85 מאמרים על החוקה, אשר הופיעו בעיתוני ניו-יורק במשך תקופה של כמה חודשים ועזרו להטות את ועודת ניו-יורק לאשר את החוקה. בשנים שלאחר מכן שימשו הניירות הפדרליים בימת הפרשנות העיקרית של סעיפי החוקה השונים ומשמעותם.

במשותף עם וירג'יניה ומדינות אחרות, הציגה ניו-יורק רשימה של תיקונים שונים כדי שהקונגרס הראשון יעלה אותם לדיון. התביעה הראשונה הייתה לכתב-זכויות. ובניו-יורק, בדיוק כמו בוירג'יניה, האישור הובטח רק כתנאי שתתקבל דרישה זו. כך אושרה החוקה תוך הצבת התנאי שכתב-זכויות יצורף אליה בצורת תיקונים.

### סמל של אחדות לאומית

עם כינוס הקונגרס הראשון, כ"ב במארס 1789, ניגש גיימס מדיסון, שהיה נציג בבית הנבחרים, למלא את ההתחייבות שהובטחו בוועידות המדינתיות והגיש כמה טיוטות לתיקונים לאימוצו של הקונגרס. אלה נדונו בקונגרס אשר אימץ, בסופו של דבר, שנים עשר תיקונים לאישורן של המדינות. עשר מתוך השניים-עשר טיוטות התיקונים אושרו לבסוף על-ידי המספר הנדרש של המדינות, והן נכנסו לתוקף בשנת 1791. כיוון שאימוצן היה תנאי מוקדם לאישור החוקה, נחשב כתב-הזכויות, כפי שעשרת התיקונים הללו מכונים, לחלק אינטגרלי של החוקה המקורית. כתב-הזכויות עוסק בזכויות הטבעיות של האדם על-פי הפילוסוף ג'והן לוק, אשר ההגנה עליהן היא תפקידו החשוב ביותר של השלטון. התיקון הראשון מונה חרות דתית, חופש דיבור, חופש עיתונות, חופש התכנסות והזכות לבקש מן הממשל לתקן עוולות. התיקון השני מתייחס אל זכות בני-האדם לשאת נשק כדי להבטיח קיומה של מיליציה ערוכה היטב. התיקון השלישי אוסר שינועם של אנשי צבא בבתיים פרטיים בזמני שלום ללא הסכמת הבעלים. התיקון הרביעי מבטיח את חרותו של אדם מפני חיפושים על גופו או בכייתו ללא אישור מוסמך. רק צו חיפוש המוצא על-ידי גוף שיפוטי מוסמך מרשה לשלטון חדרה אל תחום הפרט, התיקונים החמישי והשישי מבטיחים שכל נאשם ייהנה ממשפט הוגן בפני חבר-מושבעים חסר-פניות אשר יחליט אם הוא אשם או חייב. לא יישללו חייו, חרותו או קניינו הפרטי לשימוש הציבור כלי פיצוי הוגן. התיקון השביעי מבטיח שתביעה במשפט אזרחי, הכרוכה בסכום העולה על עשרים דולר, תידון על-ידי חבר מושבעים. התיקון השמיני אוסר הטלת ערבות מופרזת או נדחת עונשים אכזריים או בלתי רגילים על פשעים שנוצרו. התיקון התשיעי מצהיר שאין לפרש פירוש של זכויות מסוימות בחוקה כאילו הוא שולל או גורע מזכויות אחרות. השמורות בידי העם; ולבסוף, התיקון העשירי מאשר את

האמת המוסכמת שסמכויות שלא נמסרו לארצות-הברית (לשלטון הפדרלי) על-ידי החוקה ולא הופקעו מן המדינות על-ידיה, שמודות לכל מדינה ומדינה או לבניהם. כך הושלמה החוקה האמריקנית בצורתה המתוקנת כ"ב 1791. האומה עמדה עתה בפני ניסיון חדש אשר קבע את גורלו של שלטון רפובליקני בארצות-הברית לרעות הכאים. תוך עשור הפכה החוקה למרשא של ידאח כבוד והעצה בארצות-הברית. בהיעדר מלוכה ונינוני חצר, הפכה החוקה במהרה לסמל של אחדות לאומית ולמקור החוק והסדר. לארצות-הברית היה כלי שלטוני, אשר איפשר, ואף קידם, החפשות טריטוריאלית לרוחב היכשת ואימץ החפתחות לכליח בתוך אקלים של כבוד לחרויות אזרחיות. החוקה גברה ביעילות על חסרונות עיקרי הקונפדרציה, והמימשל הפדרלי החדש קיבל את העוצמה הנדרשת כדי לטפל ברמה הלאומית והבינלאומית בצרכים החדשים של אימפריה חקלאית ותעשייתית.





# Description of the National Military Strategy 2018



The Joint Staff

## Overview

The *2018 National Military Strategy* (NMS) provides the Joint Force a framework for protecting and advancing U.S. national interests. Pursuant to statute, it reflects a comprehensive review conducted by the Chairman with the other members of the Joint Chiefs of Staff and the unified combatant commanders.

As an overarching military strategic framework, this strategy implements the substantial body of policy and strategy direction provided in the *2017 National Security Strategy*, the *2018 National Defense Strategy* (NDS), the *Defense Planning Guidance* (DPG), and other documents. The 2018 NMS provides the Chairman's military advice for how the Joint Force implements the defense objectives in the NDS and the direction from the President and the Secretary of Defense.

The 2018 NMS also reflects lessons learned from implementing global integration over the last two years. The strategy articulates a continuum of strategic direction to frame global integration into three strategy horizons to meet the challenges of the existing and future security environment. *Force employment* addresses planning, force management, and decisionmaking to fulfill the defense objectives of the NDS. *Force development* adapts functions, capabilities, and concepts to improve the current Joint Force. *Force design* innovates to enable the Joint Force to do what it does differently to retain a competitive advantage against any adversary.

The vision of the Joint Force articulated in the 2018 NMS is a Joint Force capable of defending the homeland and projecting power globally, now and into the future.

## Strategic Approach

From its global perspective, the NMS premises an adaptive and innovative Joint Force capable of employing its capabilities seamlessly across multiple regions and all domains -- continuing the transition from a regional to a global mindset and approach.

### NDS Relevant Security Trends

- Reemergence of great-power competition
- Post-World War II order—resilient but weakening
- Technology and the changing character of war: diffusion, competition, and new threats
- Empowered non-state actors
- Homeland is no longer a sanctuary
- Threat of weapons of mass destruction (WMD)
- Allies and partners—evolving opportunities
- Battle of narratives
- Scale and urgency of change

This strategy anchors its approach against a set of clearly identified security trends outlined in the NDS (see inset).

These trends, especially those posed by the reemergence of great power

competition with China and Russia, represent the most difficult challenges facing the Joint Force. However, the full scope of global integration must recognize uncertainty and be vigilant for emerging threats to the security and interests of the United States, its allies and partners. In a security environment where the homeland is no longer a sanctuary and every operating domain is contested, competitors and adversaries will continue to operate across geographic regions and span multiple domains to offset or erode Joint Force advantages.

To achieve military advantage over competitors and adversaries, the NMS introduces the notion of *joint combined arms*, defined as *the conduct of operational art through the integration of joint capabilities in all domains*. The Joint Force and its leaders must be as comfortable fighting in space or cyberspace as they are in the other three traditional domains of land, sea, or air.

## Force Employment

To guide force employment, the 2018 NMS orients on the defense objectives in the NDS as its ends. To implement those ends, the 2018 NMS articulates five mutually supporting mission areas (see inset) as the principal ways that the Joint Force operates across the continuum of conflict in multiple regions and in all domains. Defending the homeland is a Joint Force activity that cuts across all five mission areas and spans all joint functions.

### **NMS Mission Areas**

- Respond to Threats
- Deter Strategic Attack (and proliferation of WMD)
- Deter Conventional Attack
- Assure Allies and Partners
- Compete Below the Level of Armed Conflict  
(With a Military Dimension)

The Joint Force will leverage a wide range of means to enhance force employment. Dynamic Force Employment (DFE) serves as the force management framework to prioritize preparedness for war while meeting current force demands in day-to-day operations. By proactively shaping the security environment through identifying and exploiting strategic opportunities, DFE aligns Joint Force actions across multiple global campaign plans, defense critical missions, time horizons, warfighting domains, and geographic boundaries.

As one of the principal methods by which the Joint Force operationalizes the NDS's Global Operating Model, DFE will assist in balancing current operational needs with readiness recovery and modernization to preserve Joint Force competitive advantage.

The 2018 NMS acknowledges the unique contributions of allies and partners, a strategic source of strength for the Joint Force. Building a strong, agile, and resilient force requires better interoperability and enhancing the combat



lethality and survivability of our allies and partners. The NMS also informs engagement with interagency partners, both abroad and domestically, to enable the Joint Force to best support the application of all instruments of national power throughout the continuum of conflict.

To prepare the Joint Force for employment, exercises build readiness, interoperability, and the mutual trust required for a joint combined arms approach to global campaigning. Those exercises are key to building interoperability, relationships, and capabilities of allies, partner nations, and interagency partners, as well as enabling units and leaders to “punch above weight class” when necessary. Exercises can also facilitate near-term experimentation to rapidly incorporate innovative ideas and disruptive technologies that promote competitive advantage.

## **Force Development and Force Design**

Force Development and Force Design are the expression of Joint Force adaptation and innovation under global integration to implement the NDS’s direction to build a more lethal force. *Force Development* adapts current planning, decisionmaking, and force management processes to enable the Joint Force to do what it does *better*. *Force Design* enables the Joint Force to do what it does *in fundamentally different and disruptive ways* to ensure the Joint Force can deter or defeat future adversaries.

As with force employment, the ends for force development and force design are drawn from the defense objectives of the NDS. To implement those ends and build a combat-credible Joint Force capable of defending the homeland, deterring competitors, and defeating adversaries, the NMS outlines three ways oriented on the investments in the Joint Force’s people, ideas, and equipment to maintain its competitive advantage.

To implement the force investment priorities of the NDS, the 2018 NMS provides guidance to inform the development of a Capstone Concept for Joint Operations (CCJO). The CCJO will express the collective vision of the Joint Chiefs of Staff for a Joint Force designed and able to out-think, out-manuever, and out-fight any adversary under conditions of disruptive change. It will mark a shift to a concept-driven, threat-informed, capability development process and provide a campaign approach to unify service capabilities across materiel and non-materiel solutions.

Achieving the Joint Chiefs' vision will require people—the Joint Force's primary source of competitive advantage—to continuously adapt and innovate to maintain their competitive edge.

Consistent with the guidance laid out in the NDS, capability investments must emphasize military advantages in lethality and operational reach, while enabling the Joint Force to compete effectively below the level of armed conflict.

## **Conclusion**

The *2018 National Military Strategy* describes a roadmap for how the Joint Force will defend the homeland and retain its competitive advantage to deter competitors and defeat adversaries, whether great power competitors like China and Russia or other security challenges, now and into the future.

Implementation of the strategy is informed by strategic frameworks, input from the field, and the judgment of senior leaders. The NMS guides other joint documents including the Joint Strategic Campaign Plan, global campaign plans, the CCJO, and other capability development and program advice documents, and the body of assessments that benchmark those documents.

Collectively, the strategy and its related processes will enable the Joint Force to provide a range of military options that enhance the military contribution to national security and best serve the national interests of the United States.

**Office of Primary Responsibility:**

Strategy Development Division  
Deputy Directorate for Joint Strategic Planning  
Directorate for Strategy, Plans, and Policy (J-5)  
The Joint Staff

בלמ"ס



**המבצעים**      **אגף**  
**חטיבת תורה והדרכה**  
**מרכז**  
**דדו**              **טלפון:**  
 03707646      כ"ח בטבת התשע"ח  
 08 בפברואר 2018

סקירה על אודות אסטרטגיית ההגנה הלאומית של ארה"ב לשנת 2018' - מר שמואל שמואל

**כללי**

1. ב-19 לינואר 2018 פרסם משרד ההגנה את אסטרטגיית ההגנה הלאומית הראשונה של ממשל טראמפ.
2. האסטרטגיה הנוכחית מחליפה את המסמך הקודם שפורסם בינואר 2012 ואת סקירת ההגנה הרבעונית (Quadrennial Defense Review – QDR) משנת 2014.
3. אורך המסמך 11 עמודים (כולל מבוא). המסמך שפורסם הוא תקציר בלתי מסווג של האסטרטגיה המלאה והמסווגת.
4. המסמך מחולק לחמישה חלקים כדלהלן:
  - א. מבוא (עמוד אחד)
  - ב. הסביבה האסטרטגית (שני עמודים)
  - ג. יעדי משרד ההגנה (עמוד אחד)
  - ד. הגישה האסטרטגית (שישה עמודים)
    - 1) בניית כוח קטלני יותר (שלושה עמודים)
    - 2) חיזוק בריתות ויצירת שותפים חדשים (שני עמודים)
    - 3) רפורמה במשרד ההגנה להגברת הביצועים והוזלת העלויות (עמוד אחד)
  - ה. סיכום (עמוד אחד)
5. המסמך נכתב במשרד ההגנה (National Security Council) ופורסם בחתימת שר ההגנה.
6. המסמך אמור לשמש כמצע הרעיוני לבניין כוחה הצבאי של ארה"ב ולהפעלתו ולהיות כפוף למסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי (National Security Strategy), אותה מפרסם הנשיא<sup>2</sup>. עם זאת, יש לציין שעל פניו, המסמך במקביל למסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומית ולא ברור עד כמה הוא מסתמך עליו.
7. להלן יובאו התכנים העיקריים במסמך ולאחריו סיכום ומסקנות.

<sup>1</sup> Summary of the National Defense Strategy of the United States of America - 2018, Washington DC, Department of Defense, December 2018

<sup>2</sup> לסקירה על מסמך זה ראה: אמ"ץ-תוה"ד, סקירה על אודות אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ארה"ב לשנת 2017, 15 בינואר 2018

בלמ"ס



**המבצעים**      **אגף**  
**חטיבת תורה והדרכה**  
**מרכז**      **דדו**  
**טלפון:** 03707646  
**כ"ח בטבת התשע"ח**  
**08 בפברואר 2018**

## עיקרי המסמך

## 8. מבוא וסביבה אסטרטגית

- א. המשימה השוטפת של משרד ההגנה היא לספק כוח צבאי מוכן למלחמה לשם הרתעה ממלחמה ולהבטחת ביטחון האומה.
- ב. הכוח הצבאי מחזק את הכוח הדיפלומטי של ארה"ב ומבטיח שהנשיא והדיפלומטים יישאו וייתנו מעמדת כוח.
- ג. יתרונותיה הצבאיים של ארה"ב נשחקו בתקופה האחרונה. ללא השקעה צפויה וממושכת לשיקום הכשירות ולמודרניזציה, הכוח הצבאי האמריקני יאבד עוד מיתרונותיו ויהיה בלתי רלוונטי לביצוע תפקידו.
- ד. ארה"ב ניצבת בפני סביבה עולמית מורכבת ובלתי יציבה יותר מאשר היא הייתה רגילה לפעולה בה בעבר. סביבה זו מתאפיינת במגמות הבאות, כדלהלן:
  - 1) אתגרים גלויים על הסדר הבין לאומי החופשי והפתוח הקיים
  - 2) הופעה מחדש של תחרות אסטרטגית וארוכת משך בין מדינות.
  - 3) שינויים טכנולוגיים מהירים, המונעים במידה משמעותית על ידי המגזר האזרחי, מורידים את חסמי הכניסה להשגת יכולות צבאיות חדשניות ומשנים את אופי המלחמה.
  - 4) שדה קרב קטלני מבעבר ואתגור ארה"ב בכל מימדי הפעולה (יבשה, אוויר, ים, חלל חיצון וסב"ר) ובכל רחב שדה הקרב (העומק ועד ארה"ב גופא).
  - 5) ארה"ב גופא כבר אינה מקום מפלט בטוח והיא מאוימת ישירות עלך ידי מגוון גורמים – הן בשגרה והן בעת חירום.
  - 6) שחיקה במוכנות הכוחות המזוינים כתוצאה מהמלחמה העולמית הממושכת נגד הטרור.
  - 7) שחקנים שונים – מדינתיים ושאינם מדינתיים – ממשיכים לנסות ולפתח יכולות השמדה המונית וטילים בליסטיים
- ה. התחרות האסטרטגית הבין מדינתית היא הסוגיה העיקרית העומדת לפתחו של הביטחון הלאומי – ולא הטרור. תחרות זו מתנהלת באמצעות כל כלי העוצמה הלאומית ובכל קשת המבצעים.
  - 1) שתי המתחרות העיקריות הן סין ורוסיה – המבקשות לעצב מחדש את המערכת הבין לאומית לפי דמותן ולהשיג "זכות וטו" על פעולותיהן של מדינות חלשות יותר בזירה הבין לאומית.
  - סין היא מתחרה אסטרטגית לארה"ב המפעילה את כל כלי עוצמתה הלאומית בשירות אסטרטגיה ארוכת טווח. היעד האסטרטגי העליון של ארה"ב בנוגע



בלמ"ס

**המבצעים**      **אגף**  
**חטיבת תורה והדרכה**  
**מרכז**      **דדו**  
 טלפון: 03707646  
 כ"ח בטבת התשע"ח  
 08 בפברואר 2018

לסין שואפת ליצור יחסים צבאיים בין שתי המדינות המבוססות על שקיפות והיעדר תוקפנות.

- רוסיה הפרה את ריבונות שכנותיה, מנסה לרסק את ברית נאט"ו וכמו כן לשנות את יחסי הכלכלה והביטחון באירופה ובמזרח"ת לטובתה. יכולותיה במימד המידע, בשילוב עם אלה הגרעיניות, הופכות אותה לאתגר.
- (2) צפון קוריאה ואיראן גורמות לאי יציבות אזורית באמצעות תוכניות פיתוח גרעין, טילים ותמיכה בטרור.
  - צפון קוריאה מחפשת להבטיח את הישרדות משטרה וליצור יכולות אכיפה כנגד יפן דרום קוריאה וארה"ב.
  - איראן ממשיכה לזרוע אלימות ולהוות את האתגר הגדול ביותר ליציבות במזרח התיכון. היא מנסה להגיע להגמוניה אזורית.
- (3) הטרור ימשיך להיות גורם נוכח במערכת הבין לאומית. גורמים בלתי לאומיים כגון ארגוני טרור, ארגוני פשע על לאומיים, פצחנים וכו' ממשיכים להוות איום ויכולותיהם עשויות אף לגדול. עם זאת, ארה"ב מסוגלת לחבור גם היא לגורמים בלתי לאומיים<sup>3</sup> לשם השגת מטרותיה.
  - ו. נדרש תיעודף קשה בבניין הכוח של ארה"ב.
  - ז. ארה"ב תסתמך על כוח קטלני יותר, עמיד יותר, המחדש במהירות רבה יותר ובשיתוף פעולה עם בעלי ברית ושותפים לשם קיום השפעתה והבטחת מאזן כוחות הנוטה לטובת הבטחת סדר בין לאומי פתוח וחופשי.
  - ח. כישלון ביישום אסטרטגיה זו יביא לירידת השפעתה של ארה"ב, שחיקת לכידות בעלות בריתה וצמצום נגישותה לשווקים. שילוב של מגמות אלה יתרום לצמצום שגשוגה של ארה"ב ואיכות החיים ממנה נהנים אזרחיה.
- 9. יעדי משרד ההגנה:
  - א. הכוחות המזוינים האמריקניים יהיו מוכנים להגן על ארה"ב גופא, להישאר הכוח הצבאי המוביל בעולם, להבטיח שמאזן הכוחות יטה לטובת ארה"ב ולקדם סדר בין לאומי המועיל ביותר לביטחונה של ארה"ב ולשגשוגה.
  - ב. התחרות ארוכת הטווח עם סין ורוסיה נמצאת בראש סדר העדיפויות של משרד ההגנה. הדבר מצריך השקעה מוגדלת וממושכת בביטחון.
  - ג. אף על פי כן, ארה"ב תמשיך לנסות ולהרתיע מדינות כגון צפון קוריאה ואיראן, להביס ארגוני טרור ולחזק את ההישגים בעיראק ובאפגניסטאן, תוך מעבר לגישות בנות קיימא יותר מאלו הנוכחיות.
  - ד. המסמך מפרט 11 יעדים של משרד ההגנה והכוחות המזוינים, כדלהלן:
    - (1) הגנה על ארה"ב מפני התקפה.

<sup>3</sup> כאן האסטרטגיה מציינת תאגידיים רב לאומיים, ארגונים בלתי ממשלתיים וסוכני השפעה אסטרטגיים.



בלמ"ס



**המבצעים**      **אגף**  
**חטיבת תורה והדרכה**  
**מרכז**      **דדו**  
 טלפון: 03707646  
 כ"ח בטבת התשע"ח  
 08 בפברואר 2018

- (2) קיום היתרונות הצבאיים של ארה"ב – הן מבחינה עולמית והן באזורי מפתח.
  - (3) הרתעת יריבים מפני תוקפנות נגד אינטרסים חיוניים.
  - (4) יצירת אפשרות לסוכנויות ממשל אחרות לקדם את האינטרסים של ארה"ב ואת השפעתה.
  - (5) שימור מאזן עוצמה יתרוני לארה"ב במרחב הודו והאוקיינוס השקט, אירופה, המזרח התיכון וחצי כדור הארץ המערבי.
  - (6) הגנה על בעלות ברית מפני תוקפנות צבאית, חיזוק שותפים נגד כפיה וחלוקת אחריות הוגנת בנוגע להגנה הקיבוצית.
  - (7) הרתעה ומניעה של מדינות עוינות ושחקנים בלתי מדינתיים מהשגת נשק להשמדה המונית, הפצתו או שימוש בו.
  - (8) מניעת טרוריסטים מהכוונה או סיוע לפעולות נגד ארה"ב, אזרחי, בעלות בריתה ושותפיה.
  - (9) שמירת החופש והפתיחות של המרחבים המשותפים העולמיים.
  - (10) המשך יכולת הפעולה המהירה, במחיר בר קיימא תוך שינוי הלך הרוח, התרבות ואופן הניהול של משרד ההגנה.
  - (11) יצירת בסיס חדשנות שאין שני לו בתחום הביטחון הלאומי התומך במבצע מערכת הביטחון ובכושר הפירעון (Solvency) של ארה"ב.
10. הגישה האסטרטגית:
- א. התחרות האסטרטגית מחייבת שילוב של כל כלי העוצמה הלאומיים. הכוחות המזוינים יסייעו לפעולותיהן של כל סוכנויות הממשל ושל בעלות ברית ושותפים (עימם, דרכם ובאמצעותם), בין השאר כדי להתמודד עם איומים מתחת לסף העימותים.
  - ב. ארה"ב תגדיל את מרחב התחרות כדי לאתגר את יריבותיה במקומות בהן לארה"ב יתרון יחסי.
  - ג. ארה"ב תמשיך להושיט יד למתחרים וליריבים לשיתוף פעולה, מתוך עמדת כוח ועל בסיס האינטרסים הלאומיים שלה.
  - ד. אם שיתוף הפעולה יכשל, ארה"ב תהיה מוכנה להגן על אזרחיה, ערכיה ואינטרסיה.
  - ה. ארה"ב תהיה צפויה מבחינה אסטרטגית, אך בלתי צפויה מבחינה מערכתית – כדי להרגיע שותפים ובו בזמן להכניס אי ודאות לתוך קבלת ההחלטות של היריבים.
  - ו. הכוחות המזוינים יאמצו הלך רוח תחרותי. ארה"ב תשאף לתמרן את יריבותיה לעמדות חולשה, לסכל את יוזמותיהן, לצמצם את מרחב הפעולה שלהן ולהרחיב את זה שלה עצמה – וכך להביא את יריבותיה לעימות בתנאים שאינם טובים להן.
  - ז. משרד ההגנה יפעל בשלושה קווי מאמצים מקבילים, כדלהלן:



בלמ"ס

**המבצעים**      **אגף**  
**חטיבת תורה והדרכה**  
**מרכז**      **דדו**  
 טלפון: 03707646  
 כ"ח בטבת התשע"ח  
 08 בפברואר 2018

(1) שיקום המוכנות הצבאית, תוך בניית כוח קטלני יותר: על ארה"ב לקיים כוחות בסד"כ מתאים ובכשירות להשגת תוצאות בנות קיימא. על הכוחות המזוינים האמריקניים להחזיק ביתרונות מכריעים בכל עימות סביר ולהיות כשירים לפעולות בכל קשת העימותים. קו מאמצים זה כולל מספר גורמים כדלהלן:

- **תעדוף המוכנות למלחמה:**
  - הרתעה בשלושה מרחבים עיקריים – הודו והאוקיינוס השקט, אירופה והמזרח התיכון.
  - צמצום איומי טרור ונשק להשמדה המונית.
  - הגנה על אינטרסים אמריקניים מפני אתגרים מתחת לסף העימות.
  - בזמן מלחמה, הכוחות המזוינים יהיו מסוגלים בו זמנית להביס מעצמה גדולה, תוך כדי הרתעה מפני ניצול הזדמנויות בזירות אחרות ושיבוש איומים מידיים של טרור ונשק להשמדה המונית.
  - בעת שלום, הכוחות המזוינים האמריקניים יהיו מסוגלים להרתיע מפני תקיפות אסטרטגיות (גרעיניות ושאינן גרעיניות) ולהגן על ארה"ב גופא.
  - לשם השגת יעדים אלה ארה"ב נדרשת לקיום עליונות במידע ולחזק את מערכת יחסיה הביטחוניים.
- **מודרניזציה ביכולות מפתח באמצעות השקעה מתמשכת וצפויה:**
  - השילוש הגרעיני כולל מערכת השו"ב הגרעינית, התשתיות הנלוות ויכולות לסתור אסטרטגיות אכיפה המתבססות על איום בנשק גרעיני או בתקיפות אסטרטגיות שאינן גרעיניות.
  - החלל החיצון והסב"ר כמרחבי לחימה כולל השקעה באיתנות ובפעולה במרחבים אלה ובתכלול רב יותר של יכולות הסב"ר עם מלוא קשת המבצעים.
  - תקשוב, מודיעין, סיור ותצפית (C4ISR) – רשתות איתנות, שרידות ומאוחדות (federated) מהרמה הטקטית ועד האסטרטגית. כמו כן, יכולות השגת מידע וניצולו, מניעת מידע מהאויב, ייחוס תקיפות סב"ר למבצען והגנה מפניהן.
  - הגנה שכבתית מפני טילים – הן זירתית והן נגד צפון קוריאה.
  - קטלניות רב-זרועית בסביבות נעדרות עליונות (contested) כגון תקיפה במרחב הגנה אווירית להשמדת פלטפורמות הטלת כוח ניידות ושיפור קטלניות קרב המגע בשטחים מורכבים.
  - תמרון כוחות קדמיים ואיתנותם, כולל ביזור תשתיות והקשחתן.



בלמ"ס

**המבצעים**      **אגף**  
**חטיבת תורה והדרכה**  
**מרכז**  
**טלפון:** 03707646  
**כ"ח בטבת התשע"ח**  
**08 בפברואר 2018**

- מערכות אוטונומיות מתקדמות, כולל הכנסה מהירה לשימוש של פריצות דרך אזרחיות.
- לוגיסטיקה איתנה וזמישה (Agile), כולל הצבה קדמית של מלאים, נכסי שינוע אסטרטגיים, סיוע לבעלות ברית, לוגיסטיקה ואחזקה מבוזרות שאינן תלויה במגזר האזרחי.
- פיתוח תפיסות מבצעיות חדשניות בתחומי ארגון הכוח והפעלתו, טיפוח תרבות של ניסוי ולקיחת סיכונים מחושבים ותוך ניסיון לצפות כיצד היריב יפעיל את כוחותיו.
- פיתוח כוחות קטלניים, זמישים ואיתנים בשגרה ובהפעלה:
  - הפעלת כוח דינמית: תיעדוף היכולות והסד"כ הנדרשים למבצעי לחימה עיקריים, תוך יצירת האפשרות להפעלת כוח יזומה (proactive) ומדרגית (scalable).
  - מודל מבצעים גלובלי (Global Operating Modle) המושתת על יכולות סב"ר, גרעין, חלל, תקשוב, מודיעין, סיור ותצפית, שינוע אסטרטגי ופעולה נגד תפוצת נשק להשמדה המונית וכולל ארבע שכבות:
    - מגע (Contact): יכולות לתחרות מתחת סף העימותים.
    - הקהייה (Blunt): עיכוב תוקפנות, שחיקתה ומניעתה
    - תגבור (Surge): תגבור כוחות בעלי יכולת הכרעה וניהול הסלמה.
    - ארה"ב גופא (Homeland): הגנה על ארה"ב גופא.
- טיפוח כוח העבודה של משרד ההגנה (צבאי ואזרחי כאחד):
  - הכשרה צבאית מקצועית (Professional Military Education – PME): הדגשת המצוינות והמנהיגות האינטלקטואליים, הפעולה העצמאית והמקצוע הצבאי והידע ההיסטורי, תוך כדי אימוץ טכנולוגיות חדשות. ההכשרה הצבאית תשמש כנכס אסטרטגי לבניית אמון והידודיות (Interoperability) ברחבי הכוחות המזוינים ועם בעלי ברית ושותפים.
  - ניהול כוח אדם כולל מענקי מחקר, לימודים אקדמיים אזרחיים והצבות המשפרות את הבנת תהליך קבלת ההחלטות הבין סוכנותי, בריתות וקואליציות.
  - מיומנויות כוח האדם האזרחי: הדגשת מיומנויות חדשות ותגבור כוח האדם הקיים במומחי מידע, מדעני נתונים מתכנתים, חוקרים העוסקים במחקר בסיסי ומהנדסים. כמו כן, יצירת דרכים חדשות להכנסת אנשים בעלי מיומנויות חיוניות למערכת הביטחון, הגדלת הגישה לבעלי מיומנויות מחוץ למערכת ויצירת שותפויות פרטיות-ציבוריות לעבודה עם חברות קטנות, חברות הזנק ואוניברסיטאות.



בלמ"ס

**המבצעים**      **אגף**  
**חטיבת תורה והדרכה**  
**מרכז**      **דדו**  
**טלפון:** 03707646  
**כ"ח בטבת התשע"ח**  
**08 בפברואר 2018**

(2) חיזוק בריתות תוך יצירת שותפויות חדשות: בריתות ושותפויות המועילות לכל החברים בהן חיוניות לשם יישום האסטרטגיה ומספקות לארה"ב יתרון אסטרטגי א-סימטרי. ארה"ב תחזק את מערך בריתותיה ותפתחו לכדי רשת המסוגלת להרתיע אתגרים משותפים או להגיב להם בנחרצות. קו מאמצים זה כולל מספר גורמים כדלהלן:

- קיום מסד של כבוד הדדי, אחריות, סדרי עדיפויות ודיווחיות משותפים:
  - ארה"ב תייצג את ערכיה, אך לא תכפה אותם.
  - ארה"ב תקיים את התחייבויותיה ומצפה מבעלות בריתה ושותפיה לתרום חלק הוגן לביטחון הקיבוצי – כולל השקעה משמעותית (effective investment) במודרניזציה צבאית.
  - לארה"ב ובעלות בריתה אחריות משותפת להתנגד למגמות אוטוריטריות, אידיאולוגיות קיצוניות וחוסר יציבות.
- הרחבת מנגנוני ההתייעצות והתכנון המשותפים
- העמקת ההידודיות, כולל קידום מכירת אמל"ח אמריקני, האצת מודרניזציה של שותפים ויכולתם לפעול ביחד עם כוחות אמריקניים ואימונים משותפים ללחימה גבוהת עצימות.
- הרחבת הבריתות והשותפויות במרחב הודו והאוקיינוס השקט לכדי ארכיטקטורת ביטחון מרושתת<sup>4</sup>.
- חיזוק נאט"ו כנגד מגוון איומים – החל מרוסיה וכלה באי היציבות בסביבותיה של הברית – תוך התאמת נאט"ו לעידן הנוכחי ביכולותיה, תכליתה וקבלת ההחלטות שלה. ארה"ב מצפה מבעלות בריתה לעמוד במחויבויותיהן לברית ולהגדיל את השקעותיהן בביטחון.
- יצירת קואליציות בנות קיימא במזרח התיכון: ארה"ב תפעל ליצירת מזה"ת בטוח ויציב, שאינו נשלט על ידי אף מעצמה העוינת לארה"ב, שאינו משמש מקום בטוח לטרוריסטים ואשר תורם לשוק אנרגיה יציב ולנתיבי שיט בטוחים. ארה"ב תבנה קואליציות שיאפשרו לה לחזק את הישיגה באפגניסטאן, עיראק, סוריה ועוד, להבסת גורמי טרור ולשמש משקל נגד לאיראן.
- קיום היתרונות בחצי כדור הארץ המערבי בשיתוף פעולה עם גורמים בין סוכנותיים וחיזוק יכולות המדינות במרחב.
- סיוע למערכות היחסים לטובת מתן מענה לאיומי טרור משמעותיים באפריקה, זאת על ידי שותפים (כולל האיחוד האירופאי), עימם ודרכם. כמו כן, ארה"ב תשאף להגביל את ההשפעה החיצונית השלילית של מעצמת לא אפריקניות.

<sup>4</sup> דגם בו לארה"ב יחסים ביטחוניים עם מגוון מדינות, שלהן גם יחסים ביטחוניים אחת עם השנייה. בשונה מדגם הבריתות הדו-צדדיות הקיימת (Hub and Spokes) כיום, בה לארה"ב יחסים ביטחוניים עם מגוון מדינות, אך לאותן המדינות אין יחסים אחת עם השנייה (ולעיתים אף קיימת עוינות בניהן).

בלמ"ס



**המבצעים**      **אגף**  
**חטיבת תורה והדרכה**  
**מרכז**      **דדו**  
 טלפון: 03707646  
 כ"ח בטבת התשע"ח  
 08 בפברואר 2018

3) רפורמה בנהלים העסקיים של משרד ההגנה להשגת ביצועים טובים יותר וברי קיימא: גישת בניין הכוח הקיימת – המתעדפת יסודיות וצמצום סיכונים – אינה גמישה מספיק ויש להחליפה לגישה המבכרת תוצאות ודיווחיות. קו מאמצים זה כולל מספר גורמים כדלהלן:

- השגת תוצאות במהירות רלוונטית: ההצלחה טמונה לא בפיתוח מהיר של טכנולוגיה לכשעצמו, אלא בתכלולה המוצלח של טכנולוגיה זו והתאמת דרך הלחימה אליה. כיום המערכת מוטה לכיוון ביצועים יוצאי דופן על פני הכנסה לשימוש של יכולות (וקבלת החלטות) בזמן נכון. ארה"ב תתעדף מהירות הכנסה לשימוש, סתגלנות מתמשכת ושדרוג מודולרי תכוף. זאת על פני תהליכי אישור ארוכים וסבוכים, שימוש בזבזני במשאבים במרחב עסקי נטול תחרות או שנאת סיכון מוגזמת.
- התארגנות לחדשנות: משרד ההגנה ישנה את ארגונו אם הארגון הקיים מחבל בשיפור המשמעותי בקטלניות או בביצועים. נהלים וארגונים מיושנים יבוטלו ויישמו תובנות מהמגזר העסקי. מנהיגות המשרד מחוייבת לשינויים ארגוניים בקווים אלה.
- אכיפת משמעת תקציבית וקיימות (affordability) כדי להגיע לכושר פרעון: משרד ההגנה ישאף לערוך שומה לכל רכיביו ופעולותיו, לנצל את גודלו ולשפר את החוזים עליהם הוא חותם ואת תהליכי העסקיים כדי להוזיל עלויות. משרד ההגנה יצמצם תקורות ומפקדות, יבטל כפילויות ויסגור תשתיות עודפות (בהינתן אישור מהקונגרס).
- יישום גישות יעילות ומחזוריות (iterative) מהפיתוח ועד להכנסה לשירות, הגדלת תפקיד הלוחמים ומומחי המודיעין<sup>5</sup> בתהליכי הרכש ושימוש בספקים לא מסורתיים ובטכנולוגיית מדף אזרחית. הגעה לאב טיפוס וניסויים יעשו לפני הגדרת הדרישות. החומרה והתוכנה יתוכננו להחלפה תכופה.
- רתימת בסיס החדשנות הביטחוני והגנה עליו: בסיס חדשנות זה כולל שותפים מסורתיים וחדשים. משרד ההגנה (בשיתוף הקונגרס) יעניק לתעשיות הביטחוניות יציבות תכנונים מספקת כדי לאפשר השקעה ארוכת טווח. משרד ההגנה ייעל את תהליכיו כדי לאפשר לספקים קטנים לספק לו יכולות טכנולוגיות חדשות. כמו כן, משרד ההגנה יפתח שותפויות בין לאומיות למינוף השקעות של מדינות זרות ולהגן עליהן.

**סיכום ומסקנות**

<sup>5</sup> הכוונה – מודיעין לבניין כוח.



בלמ"ס



**המבצעים**      **אגף**  
**חטיבת תורה והדרכה**  
**מרכז**      **דדו**  
 טלפון: 03707646  
 כ"ח בטבת התשע"ח  
 08 בפברואר 2018

11. ישנם הבדלים ופערים מסוימים בין מסמך אסטרטגיית ההגנה, מסמך אסטרטגיית הביטחון והתבטאויות פומביות של הנשיא ושל בכירי הממשל. קיים שיח העוסק בשאלה עד כמה אמינה האסטרטגיה בהינתן פערים אלה.
12. המסמך מצהיר באופן מפורש שהתחרות הגיאואסטרטגית הבין מדינתית היא האתגר הביטחוני העיקרי של ארה"ב ולא הטרור. מדובר בשינוי משמעותי ביחס למסמכים קודמים.
13. המסמך עומד בקו אחד עם אסטרטגיית הביטחון הלאומי בנוגע לגורמים המאיימים על ארה"ב ועל שלום העולם (בסדר הבא): סין, רוסיה, צפון קוריאה, איראן וארגוני טרור.
14. המסמך ממשיך, בגדול, את תפיסת האיום של ארה"ב מהממשל הקודם (המכונה 4+1), אף כי הוא מדגיש את האיום המדינתי (ה-4) על פני האיום הבלתי מדינתי (ה-1) וקובע שסין היא האיום העיקרי (במקום רוסיה).
15. עם זאת, לא ברור האם המסמך ממשיך את "מיקוד המאמצים באוקיינוס השקט" (Pivot to Asia) או קובע שיש לתעדף באופן דומה את אזור מזרח אסיה, אירופה והמזרחית.
16. יש לציין שלמרות הדגש במסמך זה על האיום המדינתי, לא נראה שארה"ב מקצצת במחויבויותיה במאבק באיום שאינו מדינתי ואף להיפך, מרחיבה מחויבויות אלה. כך, ארה"ב הכריזה על המשך נוכחות צבאית בסוריה ובאפגניסטן למשך העתיד הנראה לעין. לפיכך, האינרציה במדיניות האמריקנית עשויה לחבל ביכולת לממש את האסטרטגיה החדשה עשויה.
17. המסמך מתייחס לאתגר הסיני ולאתגר הרוסי באופן דומה, למרות קיומם של הבדלים רבים וניכרים בין שתי המדינות, מטרותיהן והאתגרים שהן מציבות לארה"ב. כמו כן, כריכתן יחדיו מעלה את הסיכוי ליצירת ציר סינו-רוסי שיגדיל את האתגר העומד בפני ארה"ב, אולי אפילו מעבר למה שארה"ב תוכל להתמודד איתו.
18. המסמך מזכיר רבות את סוגיית התחרות והאיומים מתחת לסף העימותים. אפשר שישנן הקבלות – הן תפיסיות והן אופרטיביות – בין סוגיה זו לסוגיית המב"ם.
19. אמת המידה ליכולות הצבאיות האמריקניות במלחמה נותר בערך כשהיה באסטרטגיה הקודמת – הבסת מעצמה תוך כדי הרתעה "ניצול הזדמנויות" בזירה אחרת. מדובר באמת מידה צנועה יותר מאשר בעבר – הבסת שתי מעצמות בו זמנית. כאן יש להדגיש הבדל סמנטי בין הגרסאות – בגרסה הקודמת המינוח היה Defeat and deny ואילו בגרסה הנוכחית המינוח הוא Defeat and deter. יש הרואים בכך סימן לצמצום מסוים ביכולות האמריקניות ביחס לאסטרטגיה הקודמת.
20. המסמך מדגיש יותר מבעבר את הצורך של מערכת הביטחון והכוחות המזוינים לפעול באופן "בר קיימא" – כלומר, במחירים שארה"ב מסוגלת לעמוד בהם לאורך זמן.
21. אף על פי כן, נראה שהאסטרטגיה ממוקדת מודרניזציה ומתעדפת אותה על פני מוכנות והגדלת הסד"כ – בדומה לאסטרטגיות של ממשלים קודמים. עם זאת, לא ברור כיצד היא תעשה זאת. בהינתן בעיות מבניות המונעות הגדלה משמעותית של תקציבי הביטחון בעתיד

בלמ"ס



**המבצעים**      **אגף**  
**חטיבת תורה והדרכה**  
**מרכז**      **דדו**  
 טלפון: 03707646  
 כ"ח בטבת התשע"ח  
 08 בפברואר 2018

הנראה לעין<sup>6</sup>, אפשר שיישום, מלא או אף חלקי, של המודרניזציה הכלולה באסטרטגיה לא יהיה אפשרי. כמו כן, יש לציין שהן הנשיא טראמפ והן כל ראשי הזרועות הביעו בעבר את עמדותיהם בנושא לטובת תעדוף הגדלה של הכוח ומוכנותו על פני מודרניזציה.

22. כמו כן, תחרות בין מעצמתית היא מאמץ יקר וממושך, על אחת כמה וכמה כאשר אחת מהמעצמות האמורות מחזיקה בחלקים משמעותיים מהחוב האמריקני<sup>7</sup> ומהווה קטר של הכלכלה העולמית. היערכות לתחרות זו וקיומה תחייב הקצאת משאבים שבהכרח יבואו על חשבון צרכים אחרים (חינוך, בריאות, תשתיות, פנסיות, ביטוח לאומי, מיסים וכו') – גם ללא מודרניזציה צבאית. לא ברור האם האסטרטגיה תצליח לגייס את העם האמריקני (או את נבחרי) לטובת ההקרבה הנדרשת למימושה.

23. המסמך מציין שארה"ב תפעל להאצת מכירות האמל"ח, פיתוח יכולותיהם של שותפים ואימונים משותפים ללחימה גבוהת עצימות. מחד גיסא, יש בכך פתח להעצמת יכולותיו של צה"ל הן באמצעות רכש אמל"ח והן באמצעות אימונים משותפים עם ארה"ב ומדינות צד שלישי. עם זאת, מאידך גיסא, יש כאן פתח להמשך השחיקה בעליונות האיכותית היחסית של ישראל מול שותפות אחרות של ארה"ב בזירה (ואולי אף לזליגת אמל"ח אמריקני ומיומנויות נרכשות אחרות לצד שלישי בתרחישים מסוימים כגון אי יציבות שלטונית במדינה שותפה וכו').

24. המסמך מתעמק בשיפור הביורוקרטיה והתהליכים העסקיים כדי לתמוך בחדשנות בבניין הכוח.

א. ראשית יש ללמוד מכך על חשיבות הנושא – ולכך יש גם קווים מקבילים למתרחש בתהליכי המו"פ והרכש בצה"ל.

ב. שנית, מציין המסמך שארה"ב תשאף למנף השקעות של שותפות (ושל חברות שאינן תעשייה ביטחונית מסורתית) ולהגן עליהן. אפשר שיש בכך פתח לשיתוף פעולה רב יותר בתחום המו"פ הביטחוני ואף לקידום חברות ביטחונית ישראליות חדשות.

ג. יש לציין שרבים מתהליכי המו"פ, הרכש ושבניין הכוח מעוגנים בחקיקה ולפיכך שינויים מחייב שיתוף פעולה של הקונגרס – ולא ברור האם לקונגרס יכולת לחוקק רפורמה בסדרי גודל כאלה בהינתן המצב הפוליטי הנוכחי.

ד. כמו כן, יש לציין שמשדד ההגנה נמצא בתהליכי התייעלות מאז שנת 2011 ואפשר שרבים מכיווני ההתייעלות (בייחוד אלה אותם קל יותר ליישם מבחינה פוליטית וארגונית) כבר מוצו.

<sup>6</sup> פירוט בנושא זה יינתן בסקירת תקציב ההגנה לשנת הכספים 2019  
<sup>7</sup> החוב הלאומי האמריקני עומד על כ-20 טריליון דולר. כ-6 טריליון דולר מתוך חוב זה מוחזקים על ידי גורמים זרים. מתוך סכום זה, ממשלת סין מחזיקה בכ-1.2 טריליון דולר, דבר ההופך אותה לממשלה הזרה המחזיקה בחלק הגדול ביותר בחוב הלאומי האמריקני. עובדה זו אינה מהווה כלי הרתעת או אכפתיות בידי סין, כמו שהיא מצביעה על הקשרים הכלכליים ההדוקים בין המדינות.

בלמ"ס



**אגף המבצעים**  
**חטיבת תורה והדרכה**  
**מרכז דדו**  
**טלפון: 03707646**  
**כ"ח בטבת התשע"ח**  
**08 בפברואר 2018**

ה. לבסוף, לפי המסמך, ארה"ב תעבור מיכולות סופר-מתקדמות, שמחירן יקר ומשך פיתוחן ארוך, ליכולות זולות יותר, מתקדמות פחות, שעליונותן טמונה בשדרוג תדיר. יש בכך שינוי מחשבתי משמעותי יחסית<sup>8</sup>, שעשוי להקרין גם על צה"ל, בהינתן הסתמכותו על רכש מארה"ב. עם זאת, לא ברור עד כמה תיושם שאיפה זו. יש לבחון מה הם תהליכי המו"פ המתקיימים בארה"ב וההשקעה השוטפת בהם, בין השאר על ידי בחינה של תקציבי משרד ההגנה.

<sup>8</sup> לכאורה. יש לציין שבמידה רבה, במהלך המלחמה העולמית נגד הטרור פעלה ארה"ב בדיוק בדרך זו – ביחוד בכוחות היבשה ובכוחות המיוחדים - על חשבון המו"פ של מערכות יקרות וסופר מתקדמות כדוגמת מערכת ה-FCS, הסיירת העתידית וה-F-22.



בלמ"ס

אגף המבצעים  
 חטיבת תורה והדרכה  
 מרכז דדו  
 טלפון: 03707646  
 ד' בתמוז התשע"ז  
 28 ביוני 2017



### ממשק בין דרג מדיני לצבאי בארה"ב

**כללי:**

1. בתשובה לשאלת לשכת הרמטכ"ל (אש 02000054-01-4349) בנוגע לממשק בין הדרג המדיני לצבאי בכוחות המזוינים האמריקניים.
2. הממשק בין הדרג המדיני לצבאי נסוב סביב חמישה גורמים, כדלהלן:
  - א. הנשיא
  - ב. שר ההגנה
  - ג. יו"ר המטות המשולבים
  - ד. המועצה לביטחון לאומי
  - ה. הקונגרס
3. במסמך זה נעמוד, בקצרה, על הממשקים בניהם באמצעות בחינת הסמכויות הרלוונטיות של גורמים אלה, כפי שהוגדרו בחוק.

### פירוט בעלי התפקידים וסמכויותיהם:

4. **הנשיא:** הנשיא הוא מפקד הכוחות המזוינים, כפי שהוגדר בחוקה. לפיכך, הוא מוסמך:
  - א. לדרוש את דעתו של כל אדם המשרת ברשות המבצעת בנושאים הקשורים למשרתו.
  - ב. למנות (באישור הסנאט) אנשים למשרות ברשות המבצעת (ובתוך כך בכוחות המזוינים).
  - ג. להורות על פעולה צבאית – בכפוף למגבלות הקבועות בחוק.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> סמכויות המלחמה של הנשיא הן נושא לדיון חוקתי סבוך וארוך. החוקה אינה ברורה בנושא זה ומקנה את סמכות הכרזת המלחמה לקונגרס, אך את סמכויות הפיקוד על הצבא לנשיא. במהלך ההיסטוריה הפעילו נשיאים את הצבא פעמים רבות ללא הכרזת מלחמה ואישור תקציבי ההגנה נתפס במידה מסוימת כאישור שלאחר מעשה. במקרים אחרים, כמו לאחר ה-11 בספטמבר 2001, הוכרז "אישור על פעולה צבאית" (Authorization of Use of Military Forces), אך במהלך השנים נמתח אישור זה כדי לכסות הפעלת כוח שאפשר שלא מאושרת לפי ההחלטה המקורית (כגון הפלת מטוסים סוריים בשמי סוריה עצמה). לפי חוק סמכויות המלחמה (War Powers Act, 1973) מחויב הנשיא להודיע לקונגרס תוך 48 שעות על הפעלת כוחות צבא ולהסיג את כל כוחות הצבא האמריקניים ממרחב מסוים תוך 60 יום אם הקונגרס לא אישר את הארכת משך הפעולה הצבאית שם. עם זאת, עד היום לא נעשה שימוש בסמכות הקונגרס להורות לנשיא לעשות זאת.

5. **שר ההגנה:** השלב השני בשרשרת הפיקוד של הכוחות המזוינים. קיומו של שר ההגנה קבוע בחוק. הוא כפוף לנשיא וממונה על ידו (באישור הסנאט). תפקידו הוא להיות העוזר הראשי של הנשיא לענייני משרד ההגנה וממונה מטעמו על משרד ההגנה. סמכויותיו הן כדלהלן:

א. דיווח שנתי לנשיא **ולקונגרס** על הוצאות משרד ההגנה, עבודתו והישגיו ובתוך כך, דיווח של כל זרוע על הנושאים הבאים:

(1) חיסכון בכספי הציבור בעבודת משרד ההגנה וסכנויותיו.

(2) המלצות לפי שיקול דעתו

(3) דיווח נפרד הנוגע ברכיב המילואים של הכוחות המזוינים.

ב. בנוסף, דיווח שנתי **לקונגרס** על הנושאים הבאים:<sup>2</sup>

(1) המשימות הצבאיות העיקריות של ארה"ב וסדר כוחותיה של ארה"ב לשנת הכספים הקרובה.

(2) הסבר בדבר הקשר בין המשימות של ארה"ב ובין סדר כוחותיה.

(3) הצדקה למשימות ולסדר הכוחות הנזכרים לעיל.

ג. בעת העברת התקציב הפדרלי לקונגרס, דיווח שנתי לקונגרס (**בפורמט מסווג**

**ובלתי מסווג**) בדבר יכולות הנטו (net capabilities) של משרד ההגנה, תוכניות

ההתעצמות של הכוחות המזוינים, יכולותיהן של בעלות הברית של ארה"ב ואלה של יריביה. דיווח זה יכול את הפרטים כדלהלן:

(1) השוואת יכולות גורמי משרד ההגנה ותוכניות ההתעצמות של הכוחות המזוינים

ושל בעלות בריתה של ארה"ב אל מול יכולותיהן של יריבותיה של ארה"ב.

(2) בחינת מגמות הנוגעות ליכולות ולתוכניות של משרד ההגנה והכוחות המזוינים בחמש השנים הבאות ובחמש השנים הקודמות.

(3) תיאור האמצעים שישמשו את משרד ההגנה להרחיב את היכולות הצבאיות של הכוחות המזוינים בהתראה קצרה אל מול איום.

(4) שיקוף ההערכה הכוללת בנוגע ליכולות הצבאיות של הכוחות המזוינים שהוגשו בתקציב וההערכה בחתך אזורי בנוגע אליהם, הן לשנה הקרובה והן לכל אורך התוכנית הרב-שנתית (חמש שנים קדימה).

(5) זיהוי הפערים ביכולות צבאיות בתקציב השנה הבאה ובתוכנית הרב-שנתית.

ד. דיווח רבעוני לוועדות ההגנה של הקונגרס **וגם** לוועדות ההקצאה (

Appropriations)<sup>3</sup> של הקונגרס בדבר עלויות החזקת הכוחות המזוינים של ארה"ב מחוץ לגבולותיה גופא והסיוע הישיר והעקיף שמספקות המדינות

המארחות לאחזקת הכוחות האמריקניים בגבולותיהן.

<sup>2</sup> דיווח זה מפורט מאוד ותכולתו קבועה בחוק.

<sup>3</sup> הוועדות העוסקות בהקצאת כספי התקציב הפדרלי.

- ה. כל ארבע שנים (לכל היותר), לקבוע אסטרטגיה בענייני הגנה (National Defense Strategy) עבור משרד ההגנה, סוכנויותיו והכוחות המזוינים, **להעביר מסמך זה** לידי וועדות הקונגרס לענייני הגנה **ולהציג** בפניהם הן את **הגרסה המסווגת** והן **תקציר שאינו מסווג**.<sup>4</sup>
- ו. בשנים בהם לא תוצג לקונגרס אסטרטגיית הגנה, יציג שר ההגנה לחברי וועדות ההגנה של הקונגרס הערכה לגבי האסטרטגיה הנוכחית, יישומה והצורך לערוך בה שינויים.
- ז. מתן הנחיות מדיניות שנתיות לכל גורמי משרד ההגנה, סוכנויותיו והכוחות המזוינים.<sup>5</sup> הנחיות אלה **ידווחו לוועדות הקונגרס** לענייני הגנה **באופן מפורט ובדיון מסווג**.
- ח. התנעת תהליך דו-שנתי (לפחות). באישור הנשיא ולאחר התייעצות על יו"ר המטות המשולבים) של בחינה מחדש של כל תוכניות החירום של הכוחות המזוינים ומתן הנחיות לתהליך זה. הנחיות אלה ותהליך זה **ידווחו לוועדות הקונגרס** לענייני הגנה **באופן מפורט ובדיון מסווג**.
- ט. יידוע שרי הזרועות במשרד ההגנה בנוגע למבצעים צבאיים ופעילויות משרד ההגנה הרלוונטיים להם.
- י. עבור כל בקשת תקציב עבור משימה מחוץ לתקציב ההגנה השותף הכוללת יותר מ-500 איש, יגיש שר ההגנה לקונגרס דיווח על יעדי המבצע, על נקודת הסיום שלו ועל מצב הסיום המתבקש.
6. **יו"ר המטות המשולבים**: הקצין הבכיר במעמדו (לא בדרגתו) בכוחות המזוינים האמריקניים. קיומו של יו"ר המטות המשולבים וסמכויותיו נקבעו בחוק כדלהלן:
- א. **היועץ צבאי העיקרי**<sup>6</sup> לנשיא, למועצה לביטחון לאומי, המועצה לביטחון המולדת ושר ההגנה. בתוך כך יביא היו"ר לידיעת הגורמים להם הוא מייעץ את חוות דעתם של שאר חברי פורום המטות המשולבים, לפי שיקול דעתו.
- ב. היו"ר מוסמך להתייעץ לצורך תפקידו בחברי המטות המשולבים ובמפקדי הפיקודים האסטרטגיים של הכוחות המזוינים.
- ג. **לאחר יידוע** שר ההגנה, יכול יו"ר המטות המשולבים **להציג המלצות לקונגרס** בנוגע למשרד ההגנה, לפי שיקול דעתו.
- ד. על יו"ר המטות המשולבים **אסור לפקד** על כל כוח צבאי או על שאר חברי המטות המשולבים. עם זאת, **בסמכות הנשיא** להורות את הדברים הבאים:

<sup>4</sup> תכולת אסטרטגיית ההגנה הלאומית קבועה גם היא בחוק אך אינה רלוונטית למסמך זה.

<sup>5</sup> גם תכולת הנחיות אלה קבועה בחוק.

<sup>6</sup> הנושאים הספציפיים אשר בהם עוסק יו"ר המטות המשולבים מפורטים בחוק

- (1) שהתקשורת בין מפקדי הפיקודים האסטרטגיים לבין הנשיא או בינם לבין שר ההגנה יעברו דרך יו"ר המטות המשולבים.
- (2) להטיל על יו"ר המטות המשולבים מטלות שיסייעו לנשיא לפקד על הפיקודים האסטרטגיים.
- (3) **שר ההגנה** מוסמך להטיל על יו"ר המטות המשולבים לפקח על פעילות הפיקודים האסטרטגיים (**ללא סמכויות פיקודיות**).
- ה. **בהתאם להנחיות שר ההגנה**, יו"ר המטות המשולבים משמש כדובר של מפקדי הפיקודים האסטרטגיים כלפי הדרג המדיני וגורמים אחרים במשרד ההגנה, במיוחד בכל הנוגע לדרישות מבצעיות.
- ו. יו"ר המטות המשולבים יעביר **לקונגרס** כל שנתיים, **דרך שר ההגנה**, דיווח על האסטרטגיה הצבאית הלאומית של הכוחות המזוינים ועל הערכת הסיכונים הנוגעת לאסטרטגיה זו. האסטרטגיה תוגש בפורמט חסוי, עם תקציר בלתי מסווג. במידה וליו"ר המטות המשולבים הערות על האסטרטגיה, יעביר גם אותם שר ההגנה לקונגרס במעמד הדיווח לפי שיקול דעתו של השר.
- ז. יו"ר המטות המשולבים ידווח כל שנה **לוועדות ההגנה של הקונגרס** על דרישות מפקדי הפיקודים האסטרטגיים.
- ח. שאר חברים פורום המטות המשולבים מוסמכים:
  - (1) **לאחר יידוע** שר ההגנה ויו"ר המטות המשולבים, לייעץ בנושאים צבאיים ספציפיים לנשיא, למועצה לביטחון לאומי, המועצה לביטחון המולדת ושר ההגנה.
  - (2) להציג ליו"ר המטות המשולבים חוות דעת המתנגדת לזו אותה מתכוון היו"ר להציג בפני הדרג המדיני או המוסיפה על חוות דעת זו. היו"ר חייב להציג לדרג המדיני גם כן, באותו הזמן בו הוא מציג את המלצותיו.
7. **המועצה לביטחון לאומי**: קיומה של המועצה לביטחון לאומי ותפקידיה קבועים בחוק, כדלהלן:
  - א. תפקידי המועצה לביטחון לאומי:
    - (1) לייעץ לנשיא בנוגע לתכלול מדיניות הפנים, החוץ והמדיניות הצבאית בכל הנוגע לביטחון הלאומי כדי לאפשר לכוחות המזוינים ולסוכנויות הממשל האחרות לשתף פעולה בענייני ביטחון לאומי.
    - (2) להעריך יעדים, התחייבויות וסיכונים של ארה"ב בנוגע לעוצמה הצבאית שלה ולהמליץ בהתאם לנשיא.
    - (3) להמליץ לנשיא על מדיניות בנושאי ביטחון לאומי בנוגע לסוכנויות הממשל האמריקני.
  - ב. חברי המועצה לביטחון לאומי הקבועים בחוק הם כדלהלן:

- (1) הנשיא
- (2) סגן הנשיא
- (3) שר ההגנה
- (4) שר האנרגיה<sup>7</sup>
- (5) כל אדם אחר המשרת בממשל האמריקני, לפי שיקול דעתו של הנשיא
- (6) נוסף על כך, יכול הנשיא לקבוע שבישיבות מסוימות ישתתפו גם בעלי תפקידים נוספים כגון יו"ר המטות המשולבים.
- ג. הנשיא ישמש כיו"ר ישיבות המועצה. בהיעדרו, ישמש בתפקיד אדם אחר, כפי שיגדיר זאת הנשיא.
- ד. הנשיא ימנה למועצה מטה וראש מטה<sup>8</sup>. גודל המטה לא יעלה על 200 איש המשרתים במועצה באופן ישיר<sup>9</sup>.
8. **הקונגרס:** הרשות המחוקקת של הממשל הפדרלי. בסמכותה הן לחוקק חוקים, הן לגבות מיסים והן להקצות כספים לפעולות הממשל הפדרלי וסוכנותיו. כמו כן, בסמכות הקונגרס לאשר מינויים של הרשות המבצעת, לאשר אמנות ולהכריז מלחמה. בתוך כך, פועלים שני בתי הקונגרס באמצעות וועדות ותת-וועדות, הדנות בנושאים שונים ומקדמות את הצעות החוק עד לאישורן במליאות. על מנת למלא את תפקידי החקיקה והפיקוח שלהן על הממשל הפדרלי, לוועדות הקונגרס סמכות זימון עדים נרחבת (במקרים מסוימים – נרחבת אף יותר מאשר של בתי המשפט). וועדות הקונגרס מסוגלות לזמן כל אזרח אמריקני להעיד בפניהן על כל נושא הקשור (או עשוי להיות קשור) בחקיקה. בתוך כך, מוסמך הקונגרס לזמן גם אנשי צבא.

### סיכום ומסקנות

9. **המערכת האמריקנית שונה מהותית מזו הישראלית.** עיקר השוני, לענייננו, הוא בכך שהנשיא **בעצמו** (ולא "הממשלה") הוא מפקד הצבא. לפיכך, סוגיות של "עדכון דרג מדיני" בכל הנוגע לעדכון "הממשלה במליאתה" או חלק מחבריה, אינן רלוונטיות. אין סמכות חוקית לעדכן את הקבינט, שכן הקבינט האמריקני מורכב מנושאי משרה העובדים **עבור הנשיא** (גם אם באישור הקונגרס). כמו כן, עבודת התכנון האופרטיבי ואישורי התוכניות כוללת בהכרח את שר ההגנה ואת הנשיא כיוון שהם הדרגים הפיקודיים העליונים של הכוחות המזוינים.
10. **עם זאת,** אפשר למצוא מקבילה לסוגיות אלה בכל הנוגע **לעדכון הקונגרס.** אפשר לראות שחובת עדכון הקונגרס נרחבת, שסמכויות הקונגרס לאכוף חובת עדכון זו

<sup>7</sup> משרד האנרגיה אחראי על פיתוח ותחזוקת הנשק הגרעיני.

<sup>8</sup> בחוק לא מוגדר תפקיד "היועץ לביטחון לאומי". עם הזמן התקבע המצב בו ראש מטה המועצה לביטחון לאומי הוא היועץ לביטחון לאומי.

<sup>9</sup> כלומר, לא כולל תפקידי מנהלה.

מקיפות וכך גם סמכות הקונגרס לחקור באופן עצמאי בענייני ביטחון. רשויות המחקר העצמאיות של הקונגרס (ורשת נרחבת של מכוני מחקר אזרחיים) מקנים לקונגרס יכולת המתאימה לסמכויותיו החוקיות.

11. כמו כן, הנשיא מחזיק ברשותו גורם ייעוץ ועדכון **בנוסף** למשרד ההגנה – המועצה לביטחון לאומי. גוף מטה זה חסר כל סמכות חוקית, אך כולל כמות ניכרת של כוח אדם – הן עצמאי והן אשר משרת בכוחות המזוינים ומוצב במועצה (או מושאל לה) – המאפשר לו לערוך עבודת מטה עצמאית מזו של משרד ההגנה והכוחות המזוינים, תוך הסתמכות על מידע מהכוחות המזוינים, דרך יו"ר המטות המשולבים.

12. אין מטה כללי בכוחות המזוינים האמריקניים ובתוך כך, אין ראש מטה כללי. יו"ר הכוחות המזוינים נמצא – **בהכרח** ומכוח חוק – מחוץ לשרשרת הפיקוד ותפקידו היחיד הוא יועץ לדרג העליון של הרשות המבצעת – הן לנשיא, הן לשר ההגנה והן ליועץ לביטחון לאומי. שאר חברי המטות המשולבים משמשים כמפקדי הזרועות (האחראים על בניין הכוח בלבד) והן כיועצים לדרג העליון של הרשות המבצעת.

13. שרשרת הפיקוד עוברת ישירות מהנשיא, אל שר ההגנה אל מפקדי הפיקודים האסטרטגיים או אל ראשי מטות הזרועות (דרך שרי הזרוע הרלוונטיים). לפיכך, לנשיא ולשר ההגנה קשר בלתי אמצעי עם הגורמים האופרטיביים ועם גורמי בניין הכוח, שאינו עובר דרך יו"ר המטות המשולבים. במידה והנשיא **רוצה בכך**, הוא מוסמך להורות שהקשר עם הגורמים האופרטיביים יעבור דרך יו"ר המטות המשולבים, אך אין בכך חובה.

14. באופן כללי, **מוטלת על שר ההגנה** – ולא על הנשיא ישירות - החובה החוקית לעדכן את הקונגרס ואת הנשיא בכל הנוגע לנושאים שבאחריות משרד ההגנה. עם זאת, יכול הנשיא להתעדכן בנושאים הרלוונטיים גם דרך היועץ לביטחון לאומי, יו"ר המטות המשולבים ואף מפקדי הפיקודים האסטרטגיים (או כל גוף אחר ברשות המבצעת).

15. מכאן, מערכת עדכון הדרג המדיני בארה"ב **אומנם מוגדרת בחוק**, אך **תלויה מאוד ברצון הנשיא ובדינמיקה שלו עם ממלאי התפקידים האחרים**. במיוחד גמישה הדינמיקה עם היועץ לביטחון לאומי ועם יו"ר המטות המשולבים. לפיכך, אפשר לראות מחד גיסא נשיאים שהעמיקו בתכנון האופרטיבי ומאידך גיסא כאלה שהותירו את המלאכה בידי כפופיהם - שר ההגנה, יו"ר המטות המשולבים, מפקדי הפיקודים האסטרטגיים והיועץ לביטחון לאומי (ולעיתים אף ישירות בידי המפקדים האסטרטגיים).

, בברכה,



## PARTY POLARIZATION IN AMERICAN POLITICS: Characteristics, Causes, and Consequences

---

Geoffrey C. Layman,<sup>1</sup> Thomas M. Carsey,<sup>2</sup>  
and Juliana Menasce Horowitz<sup>1</sup>

<sup>1</sup>*Department of Government and Politics, University of Maryland, College Park,  
Maryland 20742; email: glayman@gvpt.umd.edu; jmenasce@gvpt.umd.edu*

<sup>2</sup>*Department of Political Science, Florida State University, Tallahassee, Florida 32306;  
email: tcarsey@fsu.edu*

**Key Words** party polarization, Democratic Party, Republican Party, political  
change, political issues

■ **Abstract** Recent commentary points to clear increases in ideological polarization between the major American political parties. We review the theoretical and empirical literature on party polarization and partisan change. We begin by comparing the current period both to earlier political eras and to theories of partisan change. We argue that in the current period the parties have grown increasingly divided on all the major policy dimensions in American politics—a process that we term conflict extension. We discuss various perspectives on increases in polarization between the parties in government, the parties in the electorate, and the parties' activists, and we consider the causal links between polarization at each of these levels. We consider whether American society itself, and not just the parties and their identifiers, has become increasingly polarized. Finally, we discuss the consequences of growing party polarization for American political life.

### INTRODUCTION

Conventional wisdom long has held that there is relatively little ideological distance between the major American political parties. Although a good deal of formal-theoretic work suggests that convergence to the ideological center is the optimal electoral strategy within a two-party system (Downs 1957, Davis et al. 1970, Hinich & Munger 1994), that has not spared the American parties from a long line of pointed criticism for being nonprogrammatic, unprincipled, and ideologically indistinct.

Such complaints date back at least as far as the 1830s, when Alexis de Tocqueville wrote, “What I call great political parties are those more attached to principles than to consequences, to generalities rather than to particular cases, to ideas rather than to personalities. . . . America has had great parties; now they no longer exist” (Tocqueville 1966 [1835], p. 161). In the early twentieth century,



Lord James Bryce wrote, “[N]either party has any clean-cut principles, any distinctive tenets. . . the two great parties were like two bottles. Each bore a label denoting the kind of liquor it contained, but each was empty” (Bryce 1995 [1910], pp. 699, 706). In 1950, the Committee on Political Parties of the American Political Science Association lamented that “alternatives between the parties are defined so badly that it is often difficult to determine what the election has decided even in broadest terms,” and called for more programmatic, cohesive, and “responsible” parties (American Political Science Association 1950, pp. 3–4). George Wallace provided the most memorable version of this complaint in 1968 when he argued that “there’s not a dime’s worth of difference” between the major parties.

In recent years, however, those who have called for the American parties to be more programmatic, cohesive, and ideologically distinct have begun to get their wish. Perhaps the dominant theme in observations about contemporary party politics is that the two major parties are growing increasingly “polarized,” with the Republican Party moving in a conservative direction on nearly all major issues of public policy while the Democratic Party stakes out consistently liberal ground. *Washington Post* reporter David Von Drehle (2004) argues, “From Congress to the airwaves to the bestseller lists, American politics appears to be hardening into uncompromising camps.” *New York Times* columnist Paul Krugman (2002) contends, “Fundamental issues are at stake, and the parties are as far apart on those issues as they ever have been.” Commentator George F. Will (2004) goes one step further, writing, “Never [has American] politics been more European, meaning organized around ideologically homogeneous parties. . . . [The 2004 election] continues—and very nearly completes—the process of producing a perfect overlap of America’s ideological and party parameters.”

Such sentiments are not limited to journalists and pundits. A growing body of empirical research shows that the parties in government, particularly those in Congress, are each growing more homogeneous in their policy positions, while the differences between the two parties’ stands on major policy issues are expanding. Related to elite-level party divergence has been increasing ideological polarization among the parties’ mass identifiers and activist bases.

This review addresses the scholarly literature on the recent growth of party polarization in the United States. We begin by discussing how recent party polarization fits into both American political history and theoretical accounts of party polarization in the partisan change literature. Although these perspectives point to party polarization on a single dominant policy dimension, we argue that the current parties have grown increasingly divided on all the major policy dimensions in American politics—a process that we term *conflict extension* (Layman & Carsey 2002a,b; Layman et al. 2005; see also Brewer 2005).

The remainder of the article focuses on the characteristics, causes, and consequences of ideological polarization among the parties’ leaders and elected officials, their mass identifiers, and their activist bases. We also consider whether American society itself, and not just the parties and their identifiers, has become increasingly polarized.

## HISTORICAL, THEORETICAL, AND RECENT PERSPECTIVES ON PARTY POLARIZATION

Although the current spotlight on party polarization seems to suggest that it developed only recently, the fact is that the major American parties have been relatively far apart on some set of issues for most of our political history. The Federalists and Jeffersonian-Republicans were polarized over tariffs, the national bank, and, more generally, federal versus state and citizen power in the 1790s (Tocqueville 1966 [1835]). The Whigs and Democrats took up similar battles in the 1830s and 1840s (Gerring 1998). The Democrats and Republicans were polarized on slavery in the 1850s, agrarian and currency issues in the 1890s, the social welfare issues surrounding the New Deal in the 1930s, and civil rights in the 1960s (Sundquist 1983, Carmines & Stimson 1989).

What stands out in such an account of American political history is that the parties apparently have been polarized on only one major policy agenda at any given time (but see Gerring 1998). This is in keeping with the traditional view in the party realignment literature that party conflict is dominated by—and party coalitions take shape along—a single, dominant policy dimension. Thus, periods of party change are characterized by “conflict displacement,” in which a new, crosscutting issue dimension emerges, the parties grow increasingly polarized on it, and the parties converge on the previously dominant line of cleavage (Schattschneider 1960, Sundquist 1983, Carmines & Stimson 1989, Clubb et al. 1990, Miller & Schofield 2003). Sundquist argues that “the characteristic that identifies a party realignment [is] . . . the displacement of one conflict by another” (Sundquist 1983, p. 13, emphasis in the original). Similarly, Schattschneider contends that a “shift from the [old] alignment to the [new] alignment means that the old cleavage must be played down if the new conflict is to be exploited” (Schattschneider 1960, p. 63).

A good bit of the literature on recent partisan change fits with this traditional perspective. It focuses on party polarization and the restructuring of party coalitions along the lines of new issue agendas that cut across the lines of the economic and social welfare agenda that emerged out of the New Deal. The first set of issues associated with recent partisan change addressed civil rights and racial equality (Sundquist 1983, Carmines & Stimson 1989, Huckfeldt & Kohfeldt 1989). Carmines & Stimson (1989) point to an “issue evolution” in which the parties’ elected officials, platforms, and activists grew increasingly polarized on civil rights issues in the 1960s and 1970s, leading the parties’ mass coalitions to become increasingly polarized on racial concerns in response. The evolution of the racial stands of the two parties helped to trigger a long-term exodus of white southerners from the Democratic coalition (Sundquist 1983, Black & Black 1987) and the rapid movement by African-Americans into nearly unanimous identification with the Democratic Party (Abramowitz 1994, Legee et al. 2002).

The second set of issues centers on cultural and moral concerns and includes abortion, homosexual rights, and school prayer. Several scholars document an increase in party polarization on cultural issues from the 1970s through today

(Shafer & Claggett 1995, Adams 1997, Layman 2001, Legee et al. 2002, Lindaman & Haider-Markel 2002). Cultural polarization began in Congress, in party platforms, and among party activists, and then was translated into growing divisions between the parties' mass coalitions (Adams 1997, Layman 2001).

Related to the growth of party polarization on cultural issues has been a growing religious divide between the two parties. In contrast to the traditional cleavage between Protestants, Catholics, and Jews, the contemporary divide pits religious "traditionalists" (individuals with orthodox religious beliefs and high levels of religious commitment) against religious "modernists" (individuals who are less committed to traditional religious beliefs and practices) and "seculars," or nonreligious people (Wuthnow 1988, 1989; Hunter 1991). In recent decades, the Republican Party's elites, activist base, and electoral coalition have become much more traditionalist, whereas their Democratic counterparts have grown more modernist and secular (Green et al. 1996, Jelen 1997, Kohut et al. 2000, Layman 2001, Layman & Green 2006).

## CONFLICT EXTENSION, NOT CONFLICT DISPLACEMENT

The two new issue agendas on which the parties and their coalitions have become more polarized over the past 40 years cut across the partisan cleavage created by social welfare issues. Because racial and social welfare issues raise a similar philosophical question—should the government take an active role in fostering social and economic equality among its citizens?—some scholars have argued that they are related policy dimensions (Carmines & Stimson 1989, Shafer & Claggett 1995). However, Democratic racial liberalism certainly divided and continues to divide the party's traditional coalition both in and outside the South (Huckfeldt & Kohfeld 1989, Carmines & Layman 1998). Meanwhile, the philosophical question behind cultural issues—should the government take an active role in promoting traditional notions of morality and social order?—is clearly different from that of the other two agendas, and cultural issue attitudes generally are seen as orthogonal to social welfare and racial attitudes (e.g., Shafer & Claggett 1995). At the mass level, studies of the structure of policy attitudes consistently have found that citizens' views on social welfare, racial, and cultural issues form distinct attitudinal dimensions (Abramowitz 1994, Shafer & Claggett 1995, Layman & Carsey 2002a). When the issues of race and culture first emerged at the elite level, they created larger intraparty divisions than interparty differences in Congress and among national convention delegates (Carmines & Stimson 1989, Adams 1997, Layman 2001).

The conflict displacement perspective suggests that increases in party polarization on racial and cultural issues should have coincided with a decline in party conflict on social welfare, and that the more-recent growth in cultural polarization also should have led to decreasing party differences on racial matters. However,

this has not happened. The degree of partisan divergence on the venerable social welfare agenda has remained as large as ever, and, by many accounts, has actually grown in recent years (Rohde 1991, Shafer & Claggett 1995, Layman & Carsey 2002a, Brewer 2005, Layman et al. 2005). Similarly, party differences on racial issues have continued to grow in the 1990s and 2000s (Carmines & Layman 1997, Layman & Carsey 2002a, Brewer 2005). In fact, party polarization has grown not only on domestic concerns, but also, since the Vietnam War, on defense and foreign policy issues (Aldrich et al. 1989, Shafer & Claggett 1995). In short, new partisan conflicts have not displaced old ones; party conflict has *extended* from older issues to newer issues.

## THE PARTIES IN GOVERNMENT

Although some scholars (Sinclair 1997, 2000, 2002; Edwards & Barrett 2000; Fleisher & Bond 2000a,b; Binder 2003; Pomper 2003) examine the effect of party divergence on the presidential-congressional relationship, and others note evidence of growing ideological polarization even in Supreme Court proceedings (Distlear & Baum 2001), the work on growing polarization between the parties in government has focused largely on Congress. The congressional literature demonstrates a growing homogeneity in policy positions within each party's caucus and increasing divergence between the two of them. The growth in partisanship and polarization in Congress has been documented with any number of different measures: the percentage of party votes (Fleisher & Bond 2000a, Stonecash et al. 2003), party unity scores (Fleisher & Bond 2000a, Sinclair 2002, Stonecash et al. 2003), interest group ratings of members' voting records (Stonecash et al. 2003), and NOMINATE scores of member ideology (Poole & Rosenthal 1997, 2001; Jacobson 2000; Fleisher & Bond 2004). There is also evidence of growing party polarization on congressional committees (Sinclair 2000, Aldrich & Rohde 2005) and in members' support for presidential initiatives (Edwards & Barrett 2000, Fleisher & Bond 2000b, Sinclair 2000).

One thing all these studies have in common is the finding or assumption that party conflict in Congress takes shape almost entirely along a single liberal-conservative cleavage. This suggests that racial and cultural concerns, which used to divide the parties internally more than externally, now have joined economic and social welfare issues as clear sources of interparty cleavage and intraparty homogeneity (Poole & Rosenthal 1997, Stonecash et al. 2003).

## Causes of Party Polarization in Congress

The predominant explanation for the increase in party polarization in Congress focuses on electoral change. The most often identified culprit is the partisan realignment of the white South (Rohde 1991, Hood et al. 1999, Jacobson 2000, Weisberg 2002, Roberts & Smith 2003, Theriault 2003, Polsby 2005). As southern whites, particularly conservatives, have grown increasingly Republican, conservative

southern Democrats have disappeared from Congress, leaving behind a more uniformly liberal Democratic caucus. Meanwhile, Republicans, virtually nonexistent in the South in the 1950s, now hold a majority of southern congressional seats. Southern Republicans tend to be even more conservative than their nonsouthern counterparts and have also constituted most of the very-conservative GOP leadership in recent years.

Other researchers point to broader patterns of electoral and social change both in and outside the South. Several scholars demonstrate a significant increase in the ideological and policy differences between the two parties' congressional voters and mass coalitions (Jacobson 2000, 2005; Abramowitz & Saunders 2002; Pomper & Weiner 2002; Weisberg 2002; Fleisher & Bond 2004). Others focus on increasing discrepancies between typically Democratic and Republican districts along the lines of race, socioeconomic class, and urbanization (McCarty et al. 1997, Gimpel 1999, Stonecash & Mariani 2000, Gimpel & Schuknecht 2001, Stonecash et al. 2003). Still others reach beyond electoral developments, noting that social changes—such as increasing rates of Hispanic immigration, increasing income inequality, growing residential segregation along racial and class lines, and increasing residential mobility and self-selection—have contributed to increasingly different socio-demographic profiles for the two parties' constituencies (Gimpel 1999, Gimpel & Schuknecht 2001, Stonecash et al. 2003, Oppenheimer 2005). These changes, potentially exaggerated by recent redistricting (Carson et al. 2003, Theriault 2003), have produced electoral constituencies that are increasingly similar for members of the same party in Congress and increasingly divergent for members of different parties, thereby encouraging greater polarization.

A second main explanation for congressional party polarization focuses on party strategies within Congress and the power of party leaders. Several scholars contend that the rise of congressional partisanship results mainly from the increasing restrictiveness of congressional rules, the increasingly ideological character of party leaders, and the growing ability of majority party leaders to control the congressional agenda, committee assignments, and other key resources (Rohde 1991; Cox & McCubbins 1993; Sinclair 1995, 1997, 2000, 2002; Snyder & Groseclose 2000; Roberts & Smith 2003; Theriault 2003; Smith & Gamm 2005).

Aldrich & Rohde's well-known theory of "conditional party government" (Rohde 1991; Aldrich 1995; Aldrich & Rohde 1997, 2000a,b, 2001, 2005) brings together the electoral and party leadership explanations (see also Cooper & Brady 1981; Brady 1988; Sinclair 1995, 2002). Like Fenno (1978), Aldrich & Rohde assume that members have both electoral and policy goals, but that reelection is their proximate concern. Thus, the electoral environment of the parties in Congress "conditions" the degree to which members are willing to cede authority to party leaders. When the policy interests of each party's constituencies are broad and diverse, members of Congress will be less willing to grant power to their party's leaders, preferring greater autonomy in order to better represent their respective districts. However, when each party's constituencies grow more homogeneous internally and more divergent from each other, members of Congress are more willing to give party leaders greater authority. That authority enables leaders to

coerce or cajole moderate members to vote with the party, thus creating even higher levels of party polarization.

Although Aldrich & Rohde's account attaches considerable importance to legislators' ideological and constituency-based preferences, other scholars contend that legislative outcomes are driven entirely by these preferences. The most influential work is that of Krehbiel (1993, 1998) who contends that the increasing unity within the two congressional parties and the increasing polarization between them have little to do with partisan leadership or influence. These developments simply reflect a growing correlation between party and the preferences of members—due to growing preference homogeneity within parties and preference divergence between parties—and do not constitute evidence of party influence on members' behavior.

Despite Krehbiel's critique, a number of recent studies suggest that parties do influence congressional behavior. Roberts & Smith (2003) attribute increases in party unity in the 1980s and 1990s more to increases in party support from moderate members of both parties than to increases among conservative Republicans and liberal Democrats. Theriault (2003) and Fleisher & Bond (2004) show that increasing party polarization has resulted not just from member replacement but also from conversion: individual members moving toward more ideologically extreme voting records. This research supports the idea that leaders can pressure moderate party members to move closer to the ideological mainstream of their parties.

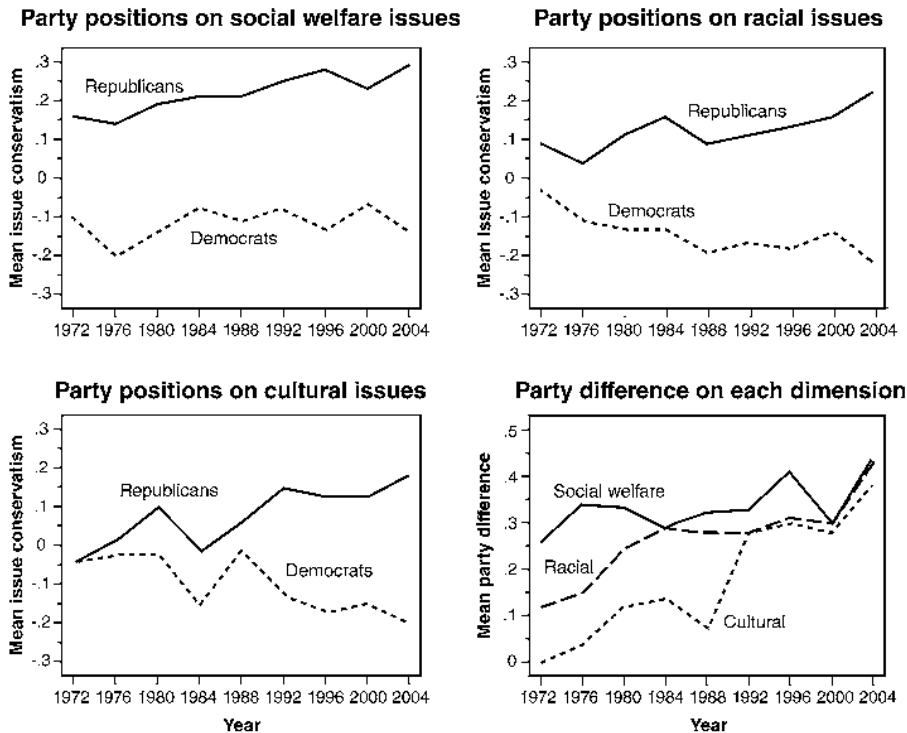
Other research suggests that congressional partisanship cannot be reduced simply to ideological preferences. Lee (2005) finds considerable party-line voting even on issues that have no identifiable ideological content—issues (such as “good government” causes; institutional rules and procedures; space exploration, disaster relief, and transportation programs; and distributive policies) on which it is not possible to identify the “liberal” and “conservative” positions. Rundquist & Carsey (2002) find similar partisan effects on the distributive politics of military procurement.

## THE PARTIES IN THE ELECTORATE

There is widespread agreement that the Democratic and Republican parties in the electorate have become more sharply divided on ideology and policy issues in recent decades (DiMaggio et al. 1996; Carmines & Layman 1997; Levine et al. 1997; Abramowitz & Saunders 1998, 2002; Jacobson 2000, 2005; Fleisher & Bond 2001; Layman & Carsey 2002a,b; Pomper & Weiner 2002; Weisberg 2002; Stonecash et al. 2003; Brewer 2005). However, a qualification is offered by Fiorina et al. (2005), who acknowledge that polarization between the parties in the electorate has grown, but contend that the growth has been exaggerated in popular and academic accounts.

Fiorina et al. are likely correct about exaggeration in some accounts of electoral polarization. However, many of the increases in partisan differences that Fiorina et al. show—particularly on abortion and homosexuality—are almost certainly





**Figure 1** Polarization between the parties in the electorate on three issue dimensions, 1972–2004. Source: 1972–2004 National Election Studies. Party positions are the estimated means for each party on latent variables (ranging from  $-1$  for the most liberal position to  $+1$  for the most conservative position) from confirmatory factor analyses. See Layman & Carsey (2002a) for more empirical details. Party difference (*lower right panel*) is the Republican mean minus the Democratic mean.

statistically significant. Moreover, our own estimates of partisan differences on social welfare, cultural, and racial issues in the National Election Studies (NES) conducted in presidential election years from 1972 to 2004 point to marked (and statistically significant) increases in mass party polarization (Figure 1, see Layman & Carsey 2002a for empirical details). Other scholars show similar increases (e.g., Abramowitz & Saunders 2005, Brewer 2005).

### Theoretical Perspectives on Mass Party Polarization

Virtually all the literature on the growing ideological and policy differences between the parties in the electorate assumes that they have occurred in response to the increasing polarization of the parties in government. However, disagreement exists about the nature of the mass response. One perspective is the traditional

“conflict displacement” view of partisan change (Schattschneider 1960, Sundquist 1983), discussed above.

A second, and increasingly popular, viewpoint is the “ideological realignment” argument, which is characterized by three basic findings or assumptions. First, it contends that the parties in the electorate have grown more polarized along ideological lines (Carmines & Stanley 1990, 1992; Levine et al. 1997; Abramowitz & Saunders 1998, 2002; Fleisher & Bond 2001; Putz 2002). Second, although most of this research does not directly examine the dimensionality of mass policy attitudes, it implicitly assumes that they have become structured along the same single liberal-conservative dimension that defines elite-level party conflict. It does so because it employs unidimensional indicators of mass ideology such as liberal-conservative self-identification or single indices combining attitudes toward various types of policy issues. Third, this view holds that there in fact has been an ideological realignment: Individuals are increasingly choosing a party affiliation based on their ideological orientations (e.g., Carmines & Stanley 1990, Abramowitz & Saunders 1998, Putz 2002). Most of this literature does not rule out the possibility of “partisan persuasion”—individuals changing their ideologies and policy attitudes to make them consistent with their party ties. However, Abramowitz & Saunders (1998, pp. 644–47) contend that growing ideological polarization is due far more to ideology-driven partisan change than to party-driven ideological change.

A third view is the “conflict extension” perspective (Layman & Carsey 2002a,b). This work establishes that attitudes toward social welfare, racial, and cultural issues have remained distinct and somewhat cross-cutting. However, as Figure 1 shows, the parties in the electorate have grown increasingly polarized on all three of these policy dimensions. We argue that conflict extension provides a more accurate view of the mass response to elite-level party polarization than do the conflict displacement and ideological realignment arguments.

The partisan change literature traditionally has focused on conflict displacement primarily because it has assumed that when party leaders take distinct stands on a new set of issues, individuals change their party ties in response to the new issues, rather than changing their issue attitudes based on their party attachments. The literature identifies several processes, all involving issue-based change in party ties, as driving increases in mass party polarization on new issues. These include current partisans switching to the party that better represents their views on the new issues (Erikson & Tedin 1981, Sundquist 1983), the mobilization of new partisans based on the new issues (Andersen 1979, Clubb et al. 1990), or the replacement of older voters by younger voters who are more likely to base their party loyalties on the new issues (Beck 1979, Carmines & Stimson 1989). Although some studies recognize the possibility of existing partisans changing their policy attitudes, the major accounts of aggregate partisan change do not devote much attention to party-based issue conversion.

There is, of course, a logical reason for this: The issues at the heart of partisan change are those on which people are least likely to change their minds. Unlike

most political issues, “realigning” issues arouse the passions of the mass public. They tend to be easily understood, to produce strong emotions, and to be associated with deeply held attitudes (Sundquist 1983, Carmines & Stimson 1989). Thus, it seems reasonable to assume, as Adams (1997) does on the abortion issue, that mass party polarization is “the result of people changing their parties instead of their attitudes” (p. 729).

If individuals do not adjust their views on issues based on their party attachments, then conflict displacement is the likely outcome. Citizens who were cross-pressured on the new issues and older issues—for example, individuals who are conservative on social welfare issues but liberal on cultural issues—at the start of the period of partisan change will remain cross-pressured. Thus, as individuals increasingly choose party identifications based on the new issues, the level of party polarization on the old issues should decline.

However, a considerable amount of scholarship shows that party identification is at least as deep-seated and stable as are attitudes toward even the most powerful political issues (Campbell et al. 1960, Converse & Markus 1979, Green et al. 2002), that partisanship structures attitudes toward policy issues (Campbell et al. 1960), and that individuals often change their issue positions in response to changes in the stands of elites who share their political predispositions (Zaller 1992). Thus, individuals moving their own policy attitudes toward the more ideologically extreme positions of their party’s leaders certainly should contribute to aggregate increases in party polarization (Layman & Carsey 2002a,b; Putz 2002; Carsey & Layman 2006). This creates the possibility of older and newer partisan conflicts existing side by side. If individual party identifiers bring their views on various issue agendas into line with their party’s stands, then citizens’ attitudes on previously cross-cutting policy dimensions will move closer together, and the parties’ coalitions may grow more polarized on all the agendas.

The logical outgrowth of individuals bringing together their attitudes on distinct policy agendas would seem to be what the ideological realignment perspective assumes: the convergence of mass issue attitudes into a single left-right dimension. However, this has not happened, and mass attitudes toward social welfare, racial, and cultural issues (as well as defense and foreign policy issues) are likely to remain distinct for the foreseeable future. The likely reason for this, and thus the reason why we have witnessed conflict extension rather than unidimensional ideological realignment, is that the electorate’s response to elite-level party polarization has been limited in three ways.

First, it has been limited to party identifiers. Zaller (1992) suggests that citizens are most likely to receive and accept political cues from elites who share their political predispositions. Thus, there is little reason to expect political independents to change their own policy attitudes in response to changes among party elites, and there is no evidence that they have (Layman & Carsey 2002a,b). Second, the mass response has been limited to those party identifiers who are aware of party differences on policy issues (Layman & Carsey 2002a,b; Carsey & Layman 2006). Unless partisans are aware that the two parties have clearly different positions on

issues, there is no reason for them to move their own positions either toward those of their party or away from those of the other party. Third, party-based issue conversion is limited by the salience of issues to individual citizens. Although many partisans who are aware of party differences on an issue change their policy preference in response to their partisanship, Carsey & Layman (2006) find significant evidence of issue-based party conversion only among those individuals who are aware of party differences on an issue and find the issue to be highly salient.

Because the response of the mass electorate to the consistently liberal and consistently conservative policy alternatives increasingly presented to them by the two parties has been limited in these ways, citizens' issue attitudes in the aggregate remain separated into distinct policy dimensions. However, because some individuals have moved their own policy attitudes toward the consistently liberal or consistently conservative stands of party elites, the degree of polarization between the parties in the electorate has increased on all these distinct dimensions.

### “POPULAR” POLARIZATION OR JUST PARTY POLARIZATION?

Popular accounts increasingly suggest that increases in party polarization reflect a growing polarization of the broader society. They paint a picture of a society that is separated into “two Americas”—the “red” one supporting George W. Bush in both 2000 and 2004, and the “blue” one supporting his Democratic opponents in both elections—with vastly different religious orientations, values, lifestyles, and economies, each staring the other down in an increasingly bitter “culture war” (see Frank 2004 and Fiorina et al. 2005 for reviews of popular accounts of the “culture wars” and “two Americas.”)

The academic argument that “culture wars” exist in American society is found most clearly in Hunter's (1991) book by the same title (see Wuthnow 1988, 1989 for similar, though less far-reaching, arguments). According to Hunter, the culture wars arise from two incommensurate philosophical “impulses,” rooted in “different systems of moral understanding,” which he labels “orthodoxy” and “progressivism” (pp. 43–44). Hunter recognizes that cultural conflict is more relevant and intense for religious and political elites and activists than for the general public, but he suggests that American religion, society, and politics all are growing more divided along orthodox-progressive lines.

Scholars have found that the culture-wars divide is important for party politics and political behavior (Green et al. 1996, Jelen 1997, Kohut et al. 2000, Layman 2001). That is especially true when religious experiences help link orthodox or progressive values to politics, when policy issues are logically connected to those values, and when parties and candidates emphasize their distinct positions on such issues (Layman & Green 2006). However, research focused more specifically on a societal culture war has uncovered very little support for the idea that American society—and not merely American politics—has become increasingly polarized

along religious, cultural, or ideological lines (Davis & Robinson 1996, DiMaggio et al. 1996, Williams 1997, Baker 2005, Fiorina et al. 2005).

There is little question that the extent of polarization in American society is often greatly exaggerated and that popular polarization does not necessarily underlie political polarization. However, the literature points to three caveats. First, in addition to assessing polarization from the standpoint of the entire nation, it is important to look for attitudinal differences between subgroups of the population, which may have real consequences for the degree of social consensus in American public culture (Abramowitz & Saunders 2005, Evans & Numm 2005). For example, important ideological and policy differences exist between blacks and whites, men and women, rural and urban residents, and religious traditionalists and modernists (DiMaggio et al. 1996, Gimpel 1999, Kaufmann & Petrocik 1999, Kohut et al. 2000, Layman & Green 2006). Moreover, despite scholarly scoffing at the press's "red state–blue state" motif, Abramowitz & Saunders (2005) find some support for it. They report sharp religious, cultural, and ideological differences between the residents of states that George W. Bush won by six percentage points or more in 2004 and the residents of states that John Kerry won by the same margin.

Second, even if polarization between social groups has not increased over time, that does not mean those groups are not polarized (Evans & Numm 2005). For example, Layman & Green (2003) show that the differences in cultural issue attitudes between seculars and committed evangelical Protestants have grown only slightly over time, but the differences were already quite substantial three decades ago.

Third, part of the explanation for the one instance of increasing polarization that is consistently reported in the societal polarization literature—the divergence of Democratic and Republican identifiers (e.g., DiMaggio et al. 1996)—is that some party identifiers are moving their own attitudes toward the very liberal or very conservative positions of their party's elites (Layman & Carsey 2002a,b; Carsey & Layman 2006). That means that the policy attitudes of at least some portion of the American citizenry are moving toward the ideological poles. As we have noted, such attitudinal divergence is likely to occur among a fairly limited portion of the populace, and the degree of difference is not likely to grow to that claimed in some popular treatments. However, a continued increase in the polarization of the parties' mass coalitions could be associated with some increase over time in popular polarization.

### CHICKENS AND EGGS: WHAT TRIGGERED THE INCREASE IN ELITE- AND MASS-LEVEL PARTY POLARIZATION?

The literatures on elite-level and mass-level party polarization face a "chicken and egg" problem (Jacobson 2000, Fleisher & Bond 2001). Research on the parties in government (Congress in particular) contends that the growing ideological divergence of the parties in the electorate is causing greater polarization among

party elites. Meanwhile, the work on the growing divide between the parties' mass coalitions views elite-level party polarization as the causal factor.

Both perspectives are probably correct to some degree. The policy positions of the parties' elites help citizens determine "what goes with what" in terms of their own political and policy attitudes (e.g., Carmines & Stimson 1989, Zaller 1992), and the growing ideological divergence of the parties in government signals that Republican Party identification goes with consistently conservative policy attitudes, while Democratic Party identification goes with consistently liberal attitudes. At the same time, increasing ideological differences between the parties in the electorate encourage and reinforce more ideologically extreme policy stands by elected representatives. Thus, as Jacobson (2000) contends, the "relationship between mass and elite partisan consistency is inherently interactive" (p. 26). However, to understand both the current period of party polarization, and partisan change more generally, it is important to ask which of these came first, or whether some other factor triggered both processes.

If the choice for a catalyst is between party elites and the parties in the electorate, elites are the more likely culprit for three reasons. First, party elites play an important role in developing new political issues (Riker 1982, Carmines & Stimson 1989), and elite attention to issues generally increases their salience to the mass electorate (Schattschneider 1960). Meanwhile, the mass public's notoriously low levels of attention to and knowledge about politics make it a particularly unlikely trigger of political change (Converse 1964, Carmines & Stimson 1989).

Second, contemporary party polarization is characterized by the parties' leaders and coalitions becoming more consistently liberal or consistently conservative on political issues. Increased consistency in citizens' attitudes toward disparate issue agendas would be unlikely in the absence of elite-level cues. For example, there is no obvious reason why individuals who support tax cuts and reductions in social welfare spending also should oppose abortion rights except that those are all positions taken by most Republican leaders, candidates, and elected officials. For citizens to bring their attitudes on cross-cutting issue agendas into line with each other and with their party identifications, there must be some signal that these orientations should go together, and that signal is likely to be generated by party elites.

Third, the elite-level change predated the mass-level change (Jacobson 2000, Fleisher & Bond 2001). The initial increase in overall ideological polarization between the two parties occurred in the 1970s in Congress, but did not become evident in the electorate until the 1980s. Moreover, the realignment of the white South—the preeminent electoral explanation for the growth of congressional polarization—followed the development of clear differences on civil rights issues between the Republican and Democratic congressional parties and presidential candidates (Carmines & Stimson 1989, Jacobson 2000). The growing religious and cultural divide between the parties' mass coalitions occurred after increases in elite-level party differences on cultural concerns (Adams 1997, Layman 2001).

However, party elites also may be unlikely candidates for starting the process of partisan polarization. Spatial models of electoral competition consistently



point to the expectation of ideological convergence by parties and their candidates (Downs 1957, Davis et al. 1970, Enelow & Hinich 1990, Hinich & Munger 1994, but see Rabinowitz & MacDonald 1989). Within the partisan change literature, some scholars argue that political elites disadvantaged by the current political equilibrium—political “losers”—have incentives to promote new issues and to take polarized positions on them in an effort to disrupt the current political status quo (Schattschneider 1960, Riker 1982, Carmines & Stimson 1989). A compelling case can be made that, as minority party members, Republican elites in the 1960s, 1970s, and 1980s had strategic reasons to take extreme positions on both racial and cultural issues in order to divide the majority Democratic coalition (Carmines & Stimson 1989, Layman 2001). However, other scholars contend that elected officials, even of the minority party, tend to be averse to change. Having won elections under the current political equilibrium, they have little incentive to disrupt the status quo by pushing their party toward ideologically extreme positions on new issues (Carmines 1991). As Sundquist (1983) argues, “the established leadership of a party consists of politicians who are, by definition, the beneficiaries of the party system as it is” (p. 306).

In short, there are reasons to believe that neither elected officials and established party leaders nor the parties in the electorate led the recent charge toward greater party polarization. So, if neither the chickens nor the eggs, then who?

### Party Activists as a Mainspring of Party Polarization

A number of scholars have identified party activists, and recent changes in party politics that have increased their influence, as the principal catalysts for the recent growth in ideological polarization between the Democratic and Republican parties in government and in the electorate (Aldrich 1995; King 1997, 2003; Fiorina 1999; Jacobson 2000; Aldrich & Rohde 2001; Shafer 2003; Saunders & Abramowitz 2004; Fiorina et al. 2005; Layman et al. 2005). This is hardly surprising, since theoretical work on party and candidate policy positions long has argued that party activists help to pull parties and candidates away from the median voter and to create partisan differences on policy issues (Aranson & Ordeshook 1972; Aldrich 1983a,b, 1995; Chappell & Keech 1986; Shafer & Claggett 1995; Burden 2001; Miller & Schofield 2003).

The polarizing influence of party activists results from at least two factors. One is that American party nominees are selected not by a small group of party elites, as in most democratic societies, but in party primaries and caucuses. That means that candidates need the support of party activists, who are disproportionately represented in these contests, to secure nominations (Ranney 1972, Aldrich 1995, Fiorina et al. 2005). Party nominees also need activists' financial support and manpower in order to win general elections (e.g., Miller & Schofield 2003).

The second factor is that activists hold more ideologically extreme views than do ordinary voters or the rank-and-file members of their parties (Ranney 1972, Kirkpatrick 1976, Miller & Jennings 1986, Aldrich 1995, Crotty 2001, Fiorina et al.

2005). Activists are also unlikely to compromise on those positions. Theoretical treatments tend to assume that activists are motivated primarily by their policy commitments (e.g., Aldrich 1983a). This has become more true over the past half-century as party “professionals” or “pragmatists,” motivated by partisan victory and material gain, increasingly have been replaced by “amateurs” or “purists” motivated primarily by ideology and relatively unwilling to compromise on their policy goals to ensure party victory (Wilson 1962, Wildavsky 1965, Soule & Clarke 1970, Kirkpatrick 1976, Aldrich 1995, Fiorina et al. 2005).

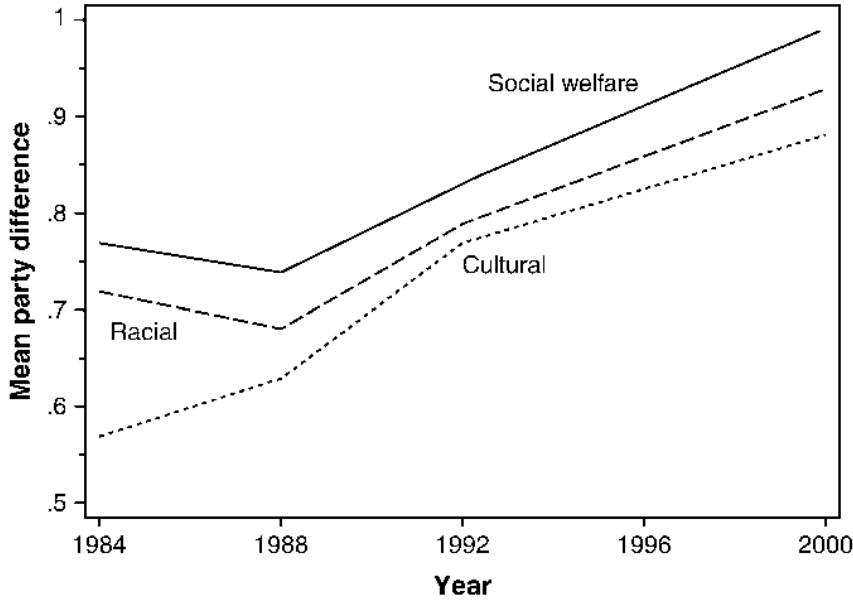
Activists have been called the “dynamic element” in the partisan change process (Carmines & Stimson 1989, p. 90). They provide the basis of support for ideologically extreme positions on new issues, as well as for the strategic party politicians who champion such positions (Sundquist 1983, Carmines & Stimson 1989, Carmines 1991, Layman 2001, Miller & Schofield 2003). They also serve as opinion leaders in their communities, shaping the electorate’s perceptions of the parties’ policy positions (Carmines & Stimson 1989).

Although activists long have been a force behind party polarization and political change, there are two major reasons why they may have become especially important in the current period. First, recent changes in American party politics have increased the influence of issue-oriented activists. The proportion of activists driven by purposive incentives has grown. Furthermore, the presidential nominating process has become more open and participatory. Initiated mainly by the Democratic Party’s reforms of its candidate selection process between 1968 and 1972, this openness has greatly increased the influence of issue-oriented activists over the selection of party candidates and the parties’ policy agendas. There have been no comparable recent rules changes in congressional nominations, but the influence of activists in them still may have increased. Turnout in congressional primaries has declined substantially over the past 40 years, making party activists a disproportionately large share of these electorates (King 2003).

Second, activists themselves have grown noticeably more polarized along ideological and policy lines (King 1997, 2003; Jacobson 2000; Saunders & Abramowitz 2004; Layman et al. 2005). In fact, several studies suggest that the growth of partisan policy differences has been greater among activists than among the parties’ mass identifiers (Fiorina 1999, Jacobson 2000, Saunders & Abramowitz 2004, Fiorina et al. 2005).

### The Role of Party Activists in Partisan Conflict Extension

Our own argument about conflict extension in contemporary party politics also sees party activists as a central causal force. The participatory nominating process enables individuals who have ideologically extreme positions on a range of issue dimensions to exert considerable influence on party politics. Confronted with activist bases that represent extreme views on multiple types of issues, party candidates, leaders, and office holders may have strategic incentives to stake out extreme positions on these multiple agendas (Layman et al. 2005). Activists, in their roles



**Figure 2** Polarization between Republican and Democratic activists on three policy dimensions, 1984–2000. Source: 1984–2000 Convention Delegate Studies. Party differences are the estimated differences in the means of all Republican and Democratic presidential campaign activists in each year on latent variables (ranging from  $-1$  for the most liberal position to  $+1$  for the most conservative position) from confirmatory factor analyses of policy attitudes (see Layman et al. 2005 for more empirical details).

as grassroots-level opinion leaders, also help to make ordinary citizens aware of the parties' diverging positions on multiple sets of issues.

In fact, the empirical evidence points clearly to conflict extension among party activists over the past two decades. Figure 2 shows our estimates, using the Convention Delegate Study surveys of national convention delegates and presidential campaign activists (e.g., Kirkpatrick 1976; Miller & Jennings 1986), of the differences in the social welfare, racial, and cultural issue attitudes of Republican and Democratic activists in the presidential campaigns from 1984 to 2000 (see Layman et al. 2005 for more empirical details). Polarization between Republican and Democratic activists on social welfare, racial, and especially cultural issues grew markedly.

Our argument and evidence for conflict extension among party activists run counter to the conclusions reached by the two leading spatial accounts of activist-level partisan change: those of Aldrich (1983a,b, 1995) and Miller & Schofield (2003). Both of their models point to conflict displacement as the most likely consequence of activist change.

Aldrich (1983a, 1995) argues that the decisions of individuals to become and/or remain party activists depend on the mean positions of current activists in each party relative to the individuals' positions in the issue space. In the single-dimension case, the process reaches an equilibrium at which there is a "party cleavage" with Democratic activists concentrated to the left of center and Republican activists concentrated to the right. When Aldrich (1983b) extends the model to a multi-dimensional policy space, he notes scenarios under which something like either "ideological realignment" or conflict extension may occur. However, the dominant prediction of his model is conflict displacement (pp. 87–92).

Miller & Schofield (2003) build on Aldrich's work by presenting a model of party conflict in a policy space with two main dimensions: economic issues and social issues. They assume that party candidates—who appear to be party nominees rather than candidates for party nominations in their account—play an active role in shaping the composition of a party's base of activists. Like Aldrich (1983b), Miller & Schofield argue that party conflict normally will be dominated by one of the two main policy dimensions. As a result, there are sets of disaffected potential activists who care more about the secondary dimension (e.g., social issues) than the dominant dimension (e.g., economic issues), but who lack a clear party home. This creates opportunities for parties to engage in what Miller & Schofield call flanking moves: moves to capture groups of activists on one side or the other of the second dimension. Such flanking maneuvers will eventually stimulate a countermove by the opposing party on the second dimension. If the second dimension becomes more salient than the first, then the parties will reorient themselves along this second dimension, and conflict on the first dimension will be suppressed. In other words, conflict displacement will occur.

We agree that the policy space is multidimensional and populated by clusters of potential activists with relatively extreme views on particular dimensions, and that parties and candidates have incentives to appeal to the various activist clusters. Why then do we expect party activists to contribute to conflict extension rather than to conflict displacement, and why has conflict extension among party activists occurred over the last few decades? We believe that several factors are important.

First, the participatory nominating process that now exists in both presidential and congressional politics means that a group of potential activists need not wait passively for a party to move in its direction. Also, in contemporary nomination politics, there is often competition among multiple candidates. Rather than all seeking the support of the same group of traditional party activists, some candidates may seek to appeal to groups of disaffected activists and bring these individuals into the party to support their candidacies. The end result may be ideologically extreme views on multiple policy dimensions becoming represented within a party's activist base.

Second, many activists care strongly about only a limited set of issues, behaving something like "issue publics" (Converse 1964, Krosnick 1990). Thus, when a group motivated by a new set of issues moves into a party (e.g., new Republican activists who are culturally conservative but moderate or liberal on economic

issues), it may not place much pressure on the party to soften its stand on older issues because the group does not attach much importance to those issues. Similarly, veteran activists who were attracted into party politics by older issues may not offer much resistance to a party's more extreme positions on newer issues because they do not care much about them. Thus, parties might be able to form coalitions of issue publics who care deeply about their respective sets of issues but remain largely indifferent to their party's positions on other issues.

However, such coalitions may be unstable in the long run if activists' attitudes on two (or more) issue agendas remain unrelated to each other. In order for there to be a stable outcome in which the parties' activists are polarized on multiple dimensions, there must be some process that helps bring the issue dimensions closer together for at least a segment of the activist population.

One possibility is activist replacement. There certainly are potential activists who hold ideologically extreme views on multiple policy dimensions and who may be attracted into party politics as the parties grow more consistently liberal and consistently conservative. Another possibility is conversion—as a party's positions on the multiple policy agendas grow more extreme, the views of its continuing activists may follow. A number of scholars show that attitudinal conversion plays an important role in activist-level partisan change (e.g., Miller & Jennings 1986, Layman & Carsey 1998), and Layman et al. (2005) find that both replacement and conversion have contributed to conflict extension among party activists.

## THE CONSEQUENCES OF PARTY POLARIZATION

### Negative Consequences

Popular accounts of the recent increase in party polarization generally have portrayed it as damaging to American democracy. For example, former Republican National Committee chairman William E. Brock (2004) recently argued that party polarization is “dangerous, it's counterproductive and I think it represents an assault upon the constitutional premise of balance which has so graced the first two centuries of this republic. . . . [It] can lead only to stalemate.” In an editorial soon after the 2004 presidential election, the *Washington Post* (2004) noted that “polarization is worrisome. . . it can condemn Congress to gridlock. . . [and] it can alienate citizens from their government.”

A considerable amount of scholarly research and commentary agrees with this perspective. For example, several scholars contend that the growing ideological polarization of the parties has contributed to stalemate and frustration in the policy-making process. Binder (2003) and Jones (2001) show that party polarization in Congress is strongly associated with legislative gridlock and policy inaction. In fact, both of these scholars find that ideological divergence between the parties has a stronger negative effect on government's legislative productivity than does divided party control of government.

That suggests that party polarization may make policy making more difficult even when the same party controls the House, Senate, and presidency. Analyses of

this possibility offer mixed assessments. On the one hand, both the “responsible parties” perspective (American Political Science Association 1950) and scholars reflecting the “conditional party government” thesis (Cooper & Brady 1981; Rohde 1991; Aldrich 1995; Sinclair 1995, 2000, 2002) suggest that ideologically cohesive parties can help to bridge the constitutional divides between the executive and legislative branches and between the two chambers of Congress. On the other hand, Fleisher & Bond (2000b) show that the growing ideological cohesion of the congressional parties has made support for presidential initiatives in Congress more predictably partisan, but the opposition party has become more cohesive in its resistance than the president’s party has in its support. Others suggest that although increasing intraparty cohesion has made it easier for the majority party in the House to secure passage of its agenda, the minority party in the Senate has far more tools—such as filibusters and “holds” on legislation—for blocking majority initiatives, and has become increasingly apt to use them (Binder & Smith 1997; Sinclair 1997, 2000; Uslaner 2000).

There is no such ambiguity concerning the consequences of party polarization under divided government. The combination of divergent parties and divided party control tends to make interaction between the executive and legislative branches highly contentious and has a particularly deleterious effect on government’s policy capabilities (Sinclair 1997, 2000; Fleisher & Bond 2000a).

Increased party polarization also receives much of the blame for a perceived decline in the civility of American political debate. This decline is evident not only in the increasingly strident and partisan nature of political discussion on radio, television, and the Internet, and in the growing degree to which political advertising attacks opponents (Sinclair 2002), but also in the halls of Congress. Jamieson & Falk (2000) find a sharp recent increase in uncivil speech on the floor of the House. Uslaner (1993, 2000) contends that although the Senate remains more civil than the House, it too has experienced a general decline in comity as polarization has grown.

At the mass level, numerous observers contend that party polarization has contributed to decreases in interest in politics and trust in government, to increases in alienation from politics, and ultimately to declines in party identification, political participation, and electoral turnout among American citizens, particularly those who occupy the political center (Dionne 1991, King 1997, Shea 2003, Fiorina et al. 2005). Possibly creating something of a vicious political circle, party polarization also may make political moderates more likely to support and vote to achieve divided government—the electoral outcome that makes the effects of party polarization on policy making particularly pernicious (e.g., Fiorina 1996).

### Positive Consequences

Although the current level of party polarization does have negative ramifications for American politics, it remains somewhat ironic that political observers and political scientists have offered a primarily negative account of it. It is ironic because they have long argued that the parties should be more programmatic, ideologically

cohesive, and distinct from each other on policy issues. As such arguments predicted, many of the consequences of divergent parties may be positive.

Party divergence may enhance the degree of policy representation in the American political process. Clearer policy differences between the parties and their candidates mean that citizens are better able to distinguish between candidates' issue stands and thus to cast policy-oriented ballots. This means that those candidates who are elected are more likely to represent the views of their constituencies. Furthermore, the greater ideological cohesion and discipline within the parties in government means that the winning party is more likely to act in a coherent way to enact the policy programs that it presents to voters during campaigns (e.g., Jacobson 2000, Burden 2001, Crotty 2001), making it easier for voters to hold the majority accountable. In fact, Pomper (2003) suggests that the United States is moving closer to a system of parliamentary government, with parties contesting elections on the basis of coherent policy programs and, once in office, pursuing the goals of their platforms as unified teams.

Evidence suggests that recent increases in party polarization have contributed to a strengthening of the parties in the electorate. There was a relatively sharp decline in the percentage of Americans claiming to strongly identify with one of the two parties from 1964 to 1976 (from 38% to 25% in NES data), and a smaller, but still noticeable, increase (from 8% to 14%) in the percentage of "pure" independents (those claiming not to be closer to one party or the other). Since then, further increases in the independent share of the electorate have resulted from marked growth in the percentage of citizens who are independent "leaners"—independents who see themselves as closer to one party than to the other—and comparable decreases in the percentage of individuals who identify with a party but claim to do so only weakly (e.g., Bartels 2000, Weisberg 2002). Because independent leaners are often more partisan in their political behavior than are weak party identifiers (e.g., Petrocik 1974), this may well indicate no further decline in the strength of mass partisanship since 1976.

Moreover, the past two decades have witnessed a resurgence in party identification and its role in shaping mass political behavior. The percentage of strong partisans has rebounded (to 33% in 2004) while the presence of pure independents has waned (to <10% in 2004). The degree to which citizens express positive affect toward one party and negative affect toward the other also has increased markedly (Hetherington 2001). Most fundamentally, the relationship between party identification and vote choice in both presidential and congressional elections has grown significantly stronger (Bartels 2000). Accordingly, and contrary to the idea that polarized parties increase ticket splitting, there has been a decline in the proportion of voters splitting their presidential and congressional tickets (Jacobson 2000, 2005; Burden 2001; Hetherington 2001). Hetherington (2001) argues that the resurgence of mass partisanship has not just coincided with the increased polarization of the parties in government but has been caused directly by it.

Party divergence also has contributed, by some measures, to an increase in the ideological sophistication of mass political orientations. Pomper & Weiner (2002)

find that the foundations of mass partisanship have become less affective and more cognitive—based less on parental party identification and more on recognition of partisan policy differences. Of course, the increasing connection between partisanship and policy attitudes may be due as much to partisan persuasion on issues as to issue positions shaping party ties (Zaller 1992, Carsey & Layman 2006). That may seem to make the link less “rational.” However, if citizens’ policy attitudes are being shaped by the consistently liberal or consistently conservative positions of Democratic and Republican elites, respectively, then those attitudes should grow more constrained and coherent. In fact, Layman & Carsey (2002a) show that awareness of party differences on multiple policy agendas is strongly related to the coherence of party identifiers’ attitudes across those agendas.

It is also possible that some of the negative consequences associated with party polarization are not as negative as they seem. For example, Geer (2006) confirms the notion that as issue polarization between the parties increases, campaign advertising tends to grow more negative, focusing more on opponents’ weaknesses. However, he finds that negative ads provide voters with more policy-based information than do positive ads. Thus, as issue differences between the parties grow, what also increases are not (necessarily) personal attacks on the character of opponents, but rather emphasis on those differences and where opponents’ positions are wrong. This comports well with the increasingly conventional conclusion that negative campaigning tends to stimulate rather than deflate voter turnout (e.g., Jackson & Carsey 2006). Similarly, Sinclair (2002) argues that although party polarization has been accompanied by the “politics of personal destruction,” one of its benefits is that “partisan battles contain considerable issue content, the fights in Congress are policy fights over issues important to real people” (p. 139).

Moreover, the 2004 election raises questions about the purported connection between party polarization and citizen withdrawal from politics. The presidential campaign pitted a highly conservative incumbent against a senator with very high ratings from liberal interest groups. The campaign involved strident rhetoric and concerted attacks from both sides, and it was associated with the most polarized party coalitions in recent memory (see Figure 1). However, it also produced the highest level of voter turnout since 1968 and the highest rates of participation in other campaign activities ever recorded in NES surveys (Abramowitz & Saunders 2005). Of course, one election does not establish a positive relationship between party polarization and citizen participation, but it does cast doubt on the existence of a negative one.

## SUMMARY AND CONCLUSION

Whereas commentary on the major political parties in the United States traditionally has characterized them as centrist, “Tweedledee and Tweedledum” organizations, it now suggests that the Democratic and Republican Parties have become ideologically cohesive and highly polarized. We have argued that, contrary to the



conventional wisdom, clear policy differences between the two parties are not new. What is new is that the parties' elites, mass coalitions, and activist bases have become sharply divided along the lines of multiple policy dimensions—a process we have termed conflict extension. Although the increasing policy differences between the parties in government and those between the parties in the electorate have exerted causal influences on each other, we have argued that neither party elites nor the mass electorate is likely to have started this process of growing polarization along multiple policy dimensions. A more likely culprit is the base of activists in the two parties. Policy-oriented activists have grown more prevalent in recent years and several factors have increased their influence in party politics. This has probably increased the incentives for party candidates and elected officials to take ideologically extreme positions on multiple policy agendas, which in turn has pushed the parties' coalitions toward more polarized positions on various issues.

The tremendous amount of scholarship devoted to parties and party polarization has expanded our collective knowledge in this area substantially, but much work remains. At least three areas are ripe for future research. First, as we have noted, there is little consensus in the literature as to the catalyst for the recent increase in party polarization or the causal links between different types of actors. Efforts to connect the parties' activists, elites, and citizen identifiers within a single, coherent theoretical model of partisan change are needed. They can borrow much from theories of party realignment and "issue evolution," which have developed such connections in the case of single policy dimensions (e.g., Sundquist 1983, Carmines & Stimson 1989). However, the multidimensional nature of contemporary party polarization adds additional layers of complexity, necessitating further theoretical development.

Second, several questions remain regarding the relationship (or lack thereof) between party polarization and popular polarization. If American society has not grown more polarized, as our parties and political discourse have, then why not? Is it because citizens hold stable centrist attitudes on political issues or (more likely) because most of them do not pay much attention to politics? Is the clear growth in polarization between Democratic and Republican identifiers beginning to lead to increases in the overall polarization of American society? Finally, are long-standing differences between subgroups of the population growing more relevant and intense, and thus potentially more damaging to levels of political and cultural consensus?

Third, we pointed to a number of perceived positive and negative consequences of party polarization, but research needs to verify direct causal links. It is possible that some of these consequences (e.g., the growing coarseness of political discourse, growing distrust in political institutions, the decline in voter turnout through 2002, the rebound in turnout in 2004) are merely coincidental to growing party polarization rather than necessary responses to it. Scholars should explore whether some of the positive developments accompanying increased party polarization can be encouraged and potentially institutionalized, and if some of the

negative developments can be minimized or averted. Particularly helpful would be comparative work at both the subnational and cross-national levels, where variations in policy, partisan, institutional, and cultural contexts may shape the beneficial or harmful consequences of party polarization.

#### ACKNOWLEDGMENTS

The authors thank Bob Jackson, Karen Kaufmann, Frances Lee, Irwin Morris, Byron Shafer, and Ric Uslaner for helpful comments and criticisms.

**The Annual Review of Political Science is online at  
<http://polisci.annualreviews.org>**

#### LITERATURE CITED

- Abramowitz AI. 1994. Issue evolution reconsidered: racial attitudes and partisanship in the U.S. electorate. *Am. J. Polit. Sci.* 38:1–24
- Abramowitz AI, Saunders KL. 1998. Ideological realignment in the U.S. electorate. *J. Polit.* 60:634–52
- Abramowitz AI, Saunders KL. 2002. Ideological realignment and U.S. congressional elections. In *Understanding Public Opinion*, ed. B Norrander, C Wilcox, pp. 203–16. Washington, DC: CQ Press. 2nd ed.
- Abramowitz AI, Saunders KL. 2005. Why can't we all just get along? The reality of a polarized America. *The Forum* 3 (issue 2, article 1). <http://www.bepress.com/forum>
- Adams GD. 1997. Abortion: evidence of issue evolution. *Am. J. Polit. Sci.* 41:718–37
- Aldrich JH. 1983a. A Downsian spatial model with party activism. *Am. Polit. Sci. Rev.* 77:974–90
- Aldrich JH. 1983b. A spatial model with party activists: implications for electoral dynamics. *Pub. Choice* 41:63–100
- Aldrich JH. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: Univ. Chicago Press
- Aldrich JH, Rohde DW. 1997. The transition to Republican rule in the House: implications for theories of congressional politics. *Polit. Sci. Q.* 112:541–67
- Aldrich JH, Rohde DW. 2000a. The consequences of party organization in the House: the role of the majority and minority parties in conditional party government. See Bond & Fleisher 2000, pp. 31–72
- Aldrich JH, Rohde DW. 2000b. The Republican revolution and the House appropriations committee. *J. Polit.* 62:1–33
- Aldrich JH, Rohde DW. 2001. The logic of conditional party government: revisiting the electoral connection. In *Congress Reconsidered*, ed. LC Dodd, BI Oppenheimer, pp. 269–92. Washington, DC: CQ Press. 7th ed.
- Aldrich JH, Rohde DW. 2005. Congressional committees in a partisan era. See Dodd & Oppenheimer 2005, pp. 249–70
- Aldrich JH, Sullivan JL, Borgida E. 1989. Foreign affairs and issue voting: Do presidential candidates waltz before a blind audience? *Am. Polit. Sci. Rev.* 83:123–41
- American Political Science Association. 1950. *Toward a More Responsible Two-Party System: A Report of the Committee on Political Parties of the American Political Science Association*. New York: Rinehart
- Andersen K. 1979. *The Creation of a Democratic Majority, 1928–1936*. Chicago: Univ. Chicago Press
- Aranson P, Ordeshook P. 1972. Spatial strategies for sequential elections. In *Probability Models of Collective Decision Making*, ed. R Niemi, H Weisberg, pp. 298–331. Columbus, OH: Merrill

# יהודי ארצות הברית והביטחון הלאומי של ישראל

עורכים: אסף אוריון ושחר עילם





## פתח דבר

### דניאל ב' שפירו

מאז שהוקמה מדינת ישראל, ולמעשה אפילו עוד קודם לכן, מילאה הקהילה היהודית בארצות-הברית תפקיד מכריע בשמירה על הביטחון הלאומי של ישראל באמצעות התמיכה שהעניקה לה. מדובר בתמיכה מקיפה ביותר: החל ממתן סיוע למדינה הצעירה לרכוש ציוד צבאי חיוני, עבור דרך הפעילות במסדרונות הממשל והקונגרס למען תקבל ישראל סיוע חוץ וכלה בקריאות לספק לישראל תמיכה אמריקאית חזקה באו"ם. בכל אלה ובהרבה יותר מכך – תרומתה של הקהילה היהודית בארצות-הברית הייתה ונותרה משמעותית מעל ומעבר להיקפה בפועל.

רבים מהישראלים, בין אם הם נמנים עם האזרח מן השורה ובין אם הם נמנים עם מקבלי ההחלטות הנוגעות לביטחון הלאומי, כה הורגלו לתמיכה הזאת עד כי יש הנוטים להמעיט מחשיבותה ואולי אף לקבלה כמוכנת מאליה. במחקר המוגש כאן נעשה ניסיון לנתח את תפקידה של הקהילה היהודית באמריקה ולאפשר לישראלים להכיר אותה יותר לעומק הן בהיבט ההיסטורי והן במתכונתה הנוכחית, כפי שהתגבשה בשנים האחרונות. המחקר מתפרסם בתקופה שבה היחסים בין ישראל (או לפחות בין מנהיגים פוליטיים ישראלים) לבין הקהילה היהודית האמריקאית הם מהמתוחים שהיו זה שנים רבות ועל רקע כמה מגמות המצביעות על כך שהמחלוקת צפויה להתרחב בשנים הבאות. הסיבות למתחים האלה הן רבות, ואחת מהן היא מקומה המשתנה של ישראל בזהותם של יהודי ארצות-הברית. מגמות של התבוללות ושל התרחקות בקרב הדור הצעיר של יהודי ארצות-הברית משפיעות הן על עומק הידע שלהם על ישראל והן על מידת החיבור שלהם אליה. למרות ההצלחות המשמעותיות של תוכניות כמו "תגלית" ביצירת הזדמנויות לצעירים יהודים מארצות-הברית להכיר מקרוב את ישראל, האתגר שמציבים חילופי הדורות הנוכחיים לא נעלם. יחד עם זאת, התמיכה בישראל בקרב היהודים האמריקאים נותרה רחבה ועמוקה. האירוניה היא שדווקא התפתחותה של ישראל ממדינה צעירה הנאבקת על הישרדותה לכדי מעצמה אזורית חזקה המסוגלת להגן על עצמה הפחיתה מתחושתם של יהודי ארצות-הברית כי יש לוודא שישראל תישאר במוקד האקטיביזם הפוליטי שלהם. לכך יש להוסיף סדרה של מחלוקות מתמשכות בנוגע למדיניות החוץ והפנים של ישראל שפגמה באחדות ששררה מאז ומתמיד סביב ישראל במרבית הקהילות היהודיות בארצות-הברית. מגורם מאחד הפכה ישראל במידה רבה מקור למחלוקות.

במקרים מסוימים נדמה שישראל ממעיטה בחשיבותה של הזהות הדתית הייחודית ובמנהגים של יהודי התפוצות הלא אורתודוקסים. ב־2016 אישרה ממשלת ישראל הסכם שהיה פרי משא ומתן שנמשך שנים: להקים רחבת תפילה שוויונית בכותל המערבי, אולם ב־2017 היא חזרה בה מההסכם. חברי הקואליציה גם קידמו חקיקה המבטיחה שליטה רבה יותר של הרבנות הראשית על הגיור ומעמידה בסימן שאלה את תוקפם של הגיורים הלא־אורתודוקסיים שנעשו מחוץ לישראל.

גורמי מתח נוספים כוללים יוזמות של ממשלת ישראל שלדעת רבים מחלישות את היסודות הדמוקרטיים של המדינה כמו הרחבת ההתנחלויות בגדה המערבית באופן שימנע כל אפשרות לפתור את הסכסוך עם הפלסטינים באמצעות הקמתן של שתי מדינות; מהלכים לגירושם של מבקשי מקלט אפריקאים בלי לבדוק כראוי את בקשותיהם לקבלת מקלט; ובאחרונה גם העברת חוק הלאום, שלדעת רבים מעניק עדיפות גבוהה יותר לאופיה היהודי של ישראל על פני אופיה הדמוקרטי.

וישנם עוד נושאים מעוררי מתיחות. טענה שעולה לעיתים קרובות בישראל היא שרבים מהיהודים האמריקאים מייחסים חשיבות רבה יותר לערכים הפוליטיים הליברליים שלהם מאשר לתמיכתם בישראל. דוגמה לכך היא התמיכה הרבה של יהודי ארצות־הברית בהסכם הגרעין של הנשיא ברק אובמה, גם כאשר ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו הגדיר אותו "איום קיומי". רבים מהישראלים טוענים שהנוצרים האוונגליסטים והיהודים האורתודוקסים הם כיום תומכי הנאמנים ביותר של ישראל בארצות־הברית. לטענתם, מגמות ההתכולות וההתרחקות של היהודים הלא־אורתודוקסים מפחיתות מערכם למדינה, ולכן במקום להשקיע בהם בשנים הבאות עדיף לישראל להשקיע במקורות התמיכה הזמינים לה באמריקה.

כל המתחים האלה החריפו בעידן הנשיא דונלד טראמפ, שנותר מאוד לא פופולרי בקרב יהודי ארצות־הברית, אך זוכה לתמיכה ניכרת בקרב הישראלים. החלטתו של נתניהו להתאים את עצמו ככל האפשר לקו של טראמפ – עד כדי הימנעות מהשמעת ביקורת על גל האנטישמיות הגואה בארצות־הברית, למשל באירועי אוגוסט 2017 בשארלוטסוויל – העמיקה עוד יותר את הפער בין ישראל לבין הקהילה היהודית בארצות־הברית.

אחד הקשיים בהתמודדות עם הבעיות הגורמות למתיחות במערכת היחסים בין ישראל לבין יהודי ארצות־הברית הוא היעדר מנגנון מוכנה לטיפול בהן. חסרים לנו מוסדות פורמליים, ואפילו כללי פעולה מוסכמים אין לנו, שיעזרו לקבוע מתי וכיצד רשאים יהודי ארצות־הברית להשמיע את קולם בנוגע להחלטות שמקבלת ממשלת ישראל על פי דין – ובמיוחד בנושאי מדיניות שיש בהם כדי להשפיע על יהודים מחוץ לישראל. באופן דומה שוררת אי־בהירות בנוגע לשאלה מתי ראוי לישראל לבקש את תמיכתם של יהודי ארצות־הברית (ולצפות לקבלה) בשאלות של מדיניות אמריקאית, ומהן השיטות הלגיטימיות להפעלת השפעה על המדיניות הזאת.

במחקר המובא כאן ישנה התייחסות נרחבת להסכם שהשיגו בשעתם ראש ממשלת ישראל דאז, דוד בן־גוריון, ונשיא הוועד היהודי־אמריקאי יעקב בלאושיץ. ואלה הם עיקרי ההסכם: ליהודי ארצות־הברית יש רק נאמנות פוליטית אחת – לארצות־הברית;



יהודי ארצות־הברית לא יתערבו בפוליטיקה הישראלית; ישראל לא תבקר את יהודי ארצות־הברית שבחרו שלא לחיות בישראל ולא תתערב בענייני הפנים של התפוצות; יהודי ארצות־הברית והישראלים לא ידברו אלה בשם אלה.

להסכם הזה עדיין יש ערך, ורוב היהודים בארצות־הברית ובישראל עדיין נצמדים אליו באופן טבעי, אף שפורמלית כבר אין לו אותה המשמעות כפי שהייתה לו בעת שנחתם. מעטים האנשים בשתי הקהילות ששמעו על הבנות בן־גוריון–בלאושטיין, ועוד פחות יודעים שזהו הבסיס לאופי הקשרים בין שני הצדדים ויכולים לצטט את סעיפיו העיקריים. חלפה יותר ממחצית המאה מאז שנבחנו בצורה רצינית היחסים בין ישראל לבין העולם היהודי שבתפוצות, וכיום העולם היהודי שונה באופן דרמטי מכפי שהיה בשנות ה־50 של המאה ה־20 וכולל שני מוקדים מרכזיים – ישראל וצפון אמריקה – שכל אחד מהם מייצג כמעט כמחצית מהעולם היהודי.

בשנים שבהן הייתי שגריר ארצות־הברית בישראל לא נתקלתי בעוד קהילה או קבוצת אינטרסים או פלח חברתי בארצות־הברית שמפגינים יותר עניין בישראל ושיש להם אליה יותר מחויבות ומסירות מאשר הקהילה היהודית שם. ובכל זאת, לעיתים קרובות נדהמתי עד כמה הישראלים – ובהם רבים בצמרת הביטחונית, התרבותית והפוליטית – לא מכירים את הקהילה היהודית־האמריקאית. גם כאשר פגשתי ישראלים שמילאו תפקידים בכירים הכרוכים בקשר עם יהדות ארצות־הברית, התברר לי שרבים מהם רכשו את מומחיותם תוך כדי עבודתם בלי שקיבלו הכשרה או הדרכה מעמיקות. בהקשר הזה למדתי עד מהרה להעריך את חשיבות עבודתה של קרן משפחת רודרמן, אשר תומכת במגוון רחב של תוכניות לקידום מודעות רבה יותר ליהדות אמריקה בתוך החברה הישראלית.

היו מקרים שבהם מדיניות ארצות־הברית ורצונות הקהילה היהודית עלו בקנה אחד, למשל כשהכנסת דנה בחוק העמותות ב־2015 וב־2016. קיבלתי הנחיה ממשרד החוץ האמריקאי לבוא במגע עם מנהיגים פוליטיים בישראל בנוגע להצעת החוק, שכן וושינגטון ראתה בה פגיעה בעקרונות הדמוקרטיה ומהלך שסותר ערכים המשותפים לישראל ולארצות־הברית. רבים מראשי הקהילה היהודית בארצות־הברית, שהתנגדו גם הם ליוזמת החקיקה, נקטו עמדה ביקורתית דומה. המעורבות שלנו (של שגרירות ארצות־הברית בישראל) נעשתה במקביל, ונראה שהשפיעה באופן משמעותי על הנוסח הסופי של החוק.

אולם בנושאים אחרים מצאתי את עצמי נתקל ברצונות של הקהילה היהודית בארצות־הברית בלי שהיו לי אמצעי השפעה ושכנוע ישירים. כך, למשל, במהלך המשא ומתן על הרחבה לתפילה שוויונית בכותל שוחחתי בקביעות עם ראשי ארגונים יהודיים אמריקאיים שהשתתפו בשיחות. אישית הייתי שותף למטרותיהם, אך הבהרתי להם שלא הונחיתי לבטא עמדה אמריקאית כלשהי בנוגע לסוגיה הזאת. יתר על כן, הצגתי את הניתוח שלי שלפיו בסוגיית הכותל אין תמיכה של רוב היהודים בישראל בעמדתם של רוב היהודים בארצות־הברית, ואפילו אין הבנה של עמדת היהודים האמריקאים. לעומת זאת יש התנגדות חזקה של החרדים בישראל למתווה הכותל. ציפיתי שכמו פוליטיקאים בכל מקום אחר גם הפוליטיקאים הישראלים יהיו קשובים במיוחד לקולות של ציבור הבוחרים שלהם ובמיוחד

לקולותיהם של מי שיחרצו את גורלם הפוליטי. לכן ההסכם הושג נגד כל היגיון פוליטי פנימי בישראל, וביטולו שיקף הרבה יותר את המערכת הפוליטית במדינה.

במקביל ניהלתי דיאלוג מתמשך עם רוב המנהיגים הפוליטיים בישראל שהיו מעורבים במשא ומתן. כאמור, לא פעלתי למען תוצאה מסוימת, אלא ביקשתי להבהיר את הרגשות העזים שסוגיית הכותל מעוררת בקרב יהודי ארצות־הברית ואת העובדה שהקהילה נותרה עמוד תווך קריטי ביחסים בין שתי המדינות. הטיעון שלי היה כי האינטרסים של ישראל – כולל האינטרסים הביטחוניים שלה – ייהנו מכל החלטה שתחזק את הקשר עם עמוד התווך הזה ויפגעו מכל החלטה שתחליש אותו. יהודים אמריקאים שחשים כי הערכים והזהות שלהם זוכים לכבוד בישראל יחוו מוטיבציה להמשיך למלא את התפקיד שמילאו באופן מסורתי בפעילות מול הממשל האמריקאי ומול הקונגרס למען ישראל – גם נוכח חילוקי דעות פוליטיים. מי שיחוו זלזול בערכים שלהם ובכבוד כלפיהם ייטו פחות לעשות כן. הצורך במחקר המוגש כאן הפך לרחוק יותר נוכח המציאות הזאת. בכל אחד מהעשורים לקיומה של מדינת ישראל התכנסו יהודי ארצות־הברית כדי לגייס כספים למען ישראל ולתמוך בה באמצעות פעילות שדולה שנועדה לקדם את האינטרסים שלה בממשל האמריקאי בתחומי המדיניות, הרכש הצבאי ושיתוף הפעולה הביטחוני. הפעולות האלה סייעו לחזק את הביטחון הלאומי של ישראל ולהבטיח שתוכל להגן על עצמה מפני כל איום. לצד גורמים רבים נוספים שתורמים לביטחונה של ישראל – זהו נכס שראוי לשמר ולחזק.

נכון יעשו מקבלי ההחלטות בישראל אם יביאו בחשבון את היתרונות הרבים של השותפות הזאת בבואם להחליט כיצד לטפל בשאלות של שוויון דתי, שחשבות מאוד ליהודי ארצות־הברית, כיצד לנהל את המגעים עם הממשל האמריקאי ועם החברה האמריקאית וכיצד לשמר את בסיס התמיכה הרחב ביותר בקהילה היהודית האמריקאית, מתוך הבנה שהמטוטלת הפוליטית בארצות־הברית נעה בהכרח בשני הכיוונים. במקביל על המנהיגים של יהדות ארצות־הברית להעמיק את הידע שיש לדור הבא של יהודי אמריקה על ישראל ולהגביר את המעורבות שלו בפעילות למענה.

המחקר המוצג כאן סוקר היטב את סוגיות המפתח ביחסים בין ישראל לבין יהדות ארצות־הברית וכולל המלצות ראשוניות כיצד צריכים מקבלי ההחלטות בישראל להתייחס לסוגיות האלה בבואם לקבוע את מדיניות ישראל. כמו כן כולל המחקר המלצות כיצד להרחיב את הידע בקרב המומחים לביטחון לאומי בישראל על תרומת הקהילה היהודית האמריקאית לביטחון ישראל וכיצד לקדם דיאלוג המחזק את הקשרים בין ישראל לבין הקהילה היהודית באופן שמפחית את מספרן של נקודות המחלוקת ואת היקפן.

בכל אלה מחויבות מתמשכת של שני הצדדים היא תנאי להצלחת המאמצים.



## עיקרי תובנות והמלצות

פרק זה מציג את עיקרי תובנות המחקר שלפניכם וההמלצות הנגזרות מהן. ראשית נותחה תרומתה של קהילת יהודי ארצות הברית לביטחונה הלאומי של ישראל במובנה הרחב ונבחנו מערכות היחסים בינה ובין ישראל בראיית הביטחון הלאומי, כמו גם הפערים במודעות ובהיכרות בין שני הצדדים וזיקתם והשפעותיהם על מדיניות בפועל. בהמשך נוסחה הבעיה האסטרטגית העולה מתוך ממצאי המחקר והוצעו תכלית אסטרטגית ורעיון מסדר למענה מערכתית רחב לבעיה. לבסוף הועלו המלצות לכיווני פעולה רחבים, ובכללן המלצות ממוקדות למקבלי ההחלטות בישראל, למערכות החוץ והביטחון שלה ולהנהגות של יהודי ארצות הברית.

### תרומת יהודי ארצות הברית לביטחון הלאומי של ישראל

מאז הקמתה יש למדינת ישראל צורכי ביטחון ייחודיים, הנובעים מנחיתותה הפיזית במרחב הערבי והמוסלמי העוין שבו היא מתקיימת. כדי להתמודד עם האסימטריה הבסיסית שלה מבחינה גיאוגרפית, דמוגרפית, פוליטית ומשאבית-כלכלית, התפתחה בישראל תפיסת ביטחון ייחודית. זו השכילה למצות את נכסיה האנושיים והכלכליים כבסיס לבניית יתרון איכותי טכנולוגי-ביטחוני אל מול יריביה ולהבטיח את חופש הפעולה שלה במרחב, תוך מינוף מערכת הקשרים והיחסים שלה הן בזירה הבינלאומית והן בזירה האזורית. מימוש תפיסת הביטחון של ישראל מחייב יצירת עומק אסטרטגי חלופי, שיפצה אותה על היעדר עומק אסטרטגי פיזי, יאפשר לה להרחיב את בסיס המשאבים והתמיכה הנחוצים לקידום מעמדה ויעדיה באזור ובעולם, ויקנה לה אורך נשימה במגוון ממדים, מוחשיים ו"רכים".

התמיכה המעצמתית של ארצות הברית היא הרכיב העיקרי בעומק האסטרטגי שמאפשר לישראל לשמור על קיומה וביטחונה ולקדם את יעדיה. העם היהודי בתפוצות, ובמיוחד קהילת יהודי ארצות הברית, הם מרכיב חיוני בעומק האסטרטגי של מדינת ישראל, הן כעתודה אנושית ומשאבית, הן כבסיס תמיכה ומתן לגיטימציה בין-לאומית והן כגורם להשפעה ציבורית ופוליטית-מדינית.

ליהודי ארצות הברית, כקהילה היהודית הגדולה והמבוססת ביותר בעולם מחוץ לישראל, היה לאורך השנים, ועדיין יש, תפקיד משמעותי בפיתוח מערכת היחסים המיוחדת בין ישראל לארצות הברית, בשימורה ובחיזוקה. מערכת יחסים זו הינה אחד מעוגני הביטחון הלאומי החיוניים ביותר של ישראל, בעיקר בכל הנוגע לבניין יכולות הביטחון שלה,



לפיתוח יתרונה האיכותי הצבאי ולשימור חופש הפעולה המדיני והביטחוני שלה. תרומתה של קהילת יהודי ארצות הברית מבוססת על השפעתה הציבורית, הפוליטית, הכלכלית והתרבותית בארצות הברית עצמה, השפעה הגדולה באופן משמעותי מגודלה היחסי של קהילה זאת באוכלוסייה (כשני אחוזים בלבד מכלל תושבי ארצות הברית).

ישנה נטייה, מוצדקת כשלעצמה, לייחס את יכולת ההשפעה של הקהילה היהודית בארצות הברית לעוצמתו של הלובי הפרו-ישראלי ולהשפעתו בגבעת הקפיטול ובבית הלבן. אבל ארגוני לובי פרו-ישראליים הם רק "חוד החנית" של תשתית ארגונית וקהילתית מסועפת, נרחבת ומרושתת, שבמסגרתה פועלים, בנפרד או במתואם, אישים, ארגונים וקהילות התומכים בישראל ומנסים לקדם את התמיכה בה בציבור האמריקאי, במערכות הציבוריות בארצות הברית ובמערכת הבין-לאומית.

הצלחתה של קהילת יהודי ארצות הברית לתרום לביצור מערכת היחסים בין ישראל לארצות הברית אינה נמדדת רק ביכולת השפעתה הנקודתית על תהליכי קבלת ההחלטות בממשל או בקונגרס האמריקאי. עיקר ההצלחה הוא דווקא יכולתה רבת השנים של הקהילה היהודית להדגיש בפני הציבור האמריקאי הרחב ובפני נבחריו את בסיס הערכים והאינטרסים המשותף לשתי המדינות ולהפוך אותו לנדבך יסוד בתמיכה רבת השנים לה זוכה ישראל בארצות הברית. התמיכה הציבורית והפוליטית הזו בישראל היא אחד הנכסים החשובים ביותר לביטחונה הלאומי, וכאמור, היא מושפעת, בין השאר, ממעמדם ומעוצמתם של היהודים בארצות הברית ומזיקתם לישראל.

הזיקה בין ישראל ליהודי ארצות הברית והדימוי המיוחס ליכולת ההשפעה של הקהילה היהודית האמריקאית, המועצם במקומות רבים בעולם, תורמים גם הם לביטחונה של ישראל ולמעמדה הבין-לאומי. הדבר מתבטא, בין היתר, בניסיונם של מדינות וגופים שונים לפתח ולחזק את הקשרים עם ישראל כאמצעי להשיג דריסת רגל והשפעה בארצות הברית ("הדרך לוושינגטון עוברת בירושלים").

מעבר להשפעתם המשמעותית של יהודי ארצות הברית על יחסי ארצות הברית-ישראל ועל מעמדה הבין-לאומי של מדינת ישראל, הם גם תורמים ישירות לחוסנה ולביטחונה. דוגמה מובהקת לכך היא מפעל הפילנתרופיה העצום של יהדות אמריקה, שהיה צינור החמצן של ישראל בשנותיה הראשונות, וגם כיום הוא ממשיך להזרים אליה מדי שנה כשני מיליארד דולר, בעיקר לחיזוק חוסנה של החברה האזרחית בישראל. בעשורים האחרונים יש לפילנתרופיה של יהדות צפון אמריקה חלק משמעותי בפיתוח מגזרי החינוך, ההשכלה הגבוהה והבריאות בישראל, כמו גם בפעילות של מאות גופים במגזר השלישי.

קהילה היהודית בארצות הברית תורמת למעשה לכל אחד מרכיבי הביטחון הלאומי של ישראל:

1. ביצור "היחסים המיוחדים" ושיתוף הפעולה האסטרטגי עם ארצות הברית. זאת, באמצעות חידוד והדגשה של השותפות בערכים ובאינטרסים בין המדינות ובמינופם להעמקת היחסים ולהגברת תמיכתה של ארצות הברית בישראל; חיזוק תמיכת הציבור הרחב בארצות הברית במדינת ישראל; ייזום ודחיפה של החלטות ושל חקיקה פרו-

- ישראליות של גופי הממשל האמריקאי, המבצרות את שיתוף הפעולה הביטחוני והאסטרטגי בין ארצות הברית לישראל.
2. **חיזוק עוצמתה הצבאית של ישראל.** זאת, באמצעות חיזוק מחויבותה של ארצות הברית לביטחון ישראל, ובכלל זה להמשך הסיוע הביטחוני ולשמירה על יתרונה האיכותי.
  3. **חיזוק מעמדה הבין-לאומי והאזורי של ישראל.** זאת, באמצעות פעילות ענפה בקונגרס, בממשל, בתקשורת, בקהלי יעד רבים ובקמפוסים ברחבי ארצות הברית, וכן בארגונים בין-לאומיים ובקרב מדינות שונות; עמידה בחזית המאבק נגד תנועת החרם (BDS) ונגד קמפיינים, בארצות הברית ובמקומות נוספים ברחבי העולם, המכוונים לדה-לגיטימציה של ישראל, להעמקת הקרע בינה לבין יהודי התפוצות ולערעור ביטחונם של יהודים באשר הם.
  4. **חיזוק עוצמתה הכלכלית, המדעית והטכנולוגית של ישראל.** זאת, בין היתר, באמצעות השקעות, סחר וקידום שיתופי פעולה כלכליים וכן קידום של קשרים כלכליים, מדעיים וטכנולוגיים של מדינת ישראל ושל תאגידים ואנשי עסקים ישראלים בזירה הגלובלית.
  5. **חיזוק חוסנה התפקודי וחוסנה החברתי של ישראל,** כמרכיבים בחוסנה הלאומי, וזאת באמצעות פעילות פילנתרופית ויזום פרויקטים בישראל.
- עם זאת, לאורך השנים חלה ירידה הדרגתית בתרומתה של הקהילה היהודית בארצות הברית לביטחונה הלאומי של ישראל. למגמה זו מספר גורמים:
1. **החברה האמריקאית והמערכת הפוליטית בארצות הברית מפולגות ומקוטבות באופן חסר תקדים,** ואפילו סוגיות שהיו בקונצנזוס במשך עשרות בשנים, כמו התמיכה הדו-מפלגתית בישראל (אולי העיקרון החשוב ביותר במסגרת יחסי ישראל-ארצות הברית), הפכו להיות מוקד לחילוקי דעות. בנוסף, המגמות הדמוגרפיות בארצות הברית מצביעות על עלייה הדרגתית מתמשכת במשקלן היחסי של קבוצות מיעוטים, כמו ההיספנים, האמריקאים-אסייתים והאפרו-אמריקאים, שאינם נוטים להעניק תמיכה רחבה לישראל. כל אלה עלולים להקשות על יהדות ארצות הברית להמשיך ולהשפיע בזירה הפוליטית ולהניע מהלכים פרו-ישראליים, על אף עוצמתה בחברה האמריקאית ובחלק ניכר ממערכות החיים שם.
  2. **השחיקה האיטית במעמדה הבין-לאומי של ארצות הברית בשנים האחרונות.** עלייתה של סין, ובמידה מסוימת גם חזרתה של רוסיה לזירה הגלובלית, לצד נטייתה של ארצות הברית עצמה לצמצם את מעורבותה בסכסוכים ובבעיות על פני הגלובוס ולהתמקד יותר מבעבר בסוגיות פנים, מסמנות מגמה של מעבר מהעולם החד-קוטבי שהתקיים מאז קריסתה של ברית המועצות, שבו הייתה ארצות הברית מעצמת-העל היחידה, לעולם רב-קוטבי, שבו היא חולקת את השפעתה עם מעצמות אחרות שמתחרות בה והיא מתחרה בהן.
  3. **ישראל חזקה מתמיד ומצמצמת בהדרגה את תלותה החיצונית בארצות הברית ובקהילה היהודית שם,** במיוחד בכל הנוגע לתמיכה פיננסית ישירה. אף על פי כן, גם כיום,



ובעתיד הנראה לעין, אין תחליף לתמיכה האסטרטגית המדינית והביטחונית של ארצות הברית בישראל.

#### 4. הקהילות היהודיות בישראל ובארצות הברית התפתחו בעשורים האחרונים בכיוונים

מנוגדים מבחינה פוליטית, ערכית ודתית: בישראל התגברו המגמות של התחזקות הדת, בדגש על הזרם האורתודוקסי, ומחנה הימין בזירה הפוליטית, בדגש על קו לאומי ואף לאומני. לעומת זאת, חלקים לא מבוטלים של הציבור היהודי בארצות הברית נוטים לאג'נדה שמאלית-ליברלית ולפלורליזם דתי, שבו הגורמים הדומיננטיים הם הזרמים הרפורמי והקונסרבטיבי. מגמות אלו, לצד התמשכות הסכסוך הישראלי-פלסטיני, משפיעות על מעמדה המורכב של ישראל בגיבוש זהותם של יהודי ארצות הברית ויוצרות סיכון גובר לעתיד היחסים ביניהם. הקרבה הרבה בין ראש ממשלת ישראל, בנימין נתניהו, ובין נשיא ארצות הברית, דונלד טראמפ, כמו גם התמיכה הרחבה לה זוכים מהלכי הנשיא בישראל, הם לצנינים בעיני אמריקאים רבים, ובהם יהודים, בשל העובדה שטראמפ מהווה דמות מחלוקת המפלגת את הציבור בארצות הברית. המשך המגמה של התערערות מערכת היחסים בין ישראל ובין הקהילה היהודית בארצות הברית צפוי להביא לצמצום נוסף בהירתמותה של קהילה זאת לתמיכה פעילה בישראל. אמנם, בשבעים השנים האחרונות התעוררו לא אחת מחלוקות ומתחים קשים בין ישראל ובין הקהילה היהודית בארצות הברית, אך כיום מדובר לא רק במחלוקות ובמתחים, אלא גם בשחיקה הדרגתית בקונצנזוס הפרו-ציוני והפרו-ישראלי בקרב חברי קהילה זאת. קיימת סכנה שבטווח הבינוני והארוך תאבד התמיכה היהודית-אמריקאית הרחבה בישראל. לכך יש להוסיף את סדיקת התמיכה הדרו-מפלגתית בארצות הברית במדינת ישראל, את האיבוד ההדרגתי של בסיסי התמיכה האמריקאיים בישראל, בעיקר בקרב צעירים ליברליים-פרוגרסיביים, ואת העובדה שאין לישראל ולקהילה היהודית בארצות הברית אחיזה מספקת בקרב קהלים מתפתחים, כמו ההיספאנים והאפרו-אמריקאים. מגמות אלו עלולות להביא לשחיקה בתמיכה הציבורית והפוליטית האמריקאית בישראל, שהיא נכס חיוני וחסר תחליף לביטחונה הלאומי.

בשנים האחרונות קיימת נטייה גוברת בישראל לראות בקהילה האוונגליסטית הגדולה בארצות הברית (המונה כשמונים מיליון איש) חלופה אפשרית לתמיכתה של הקהילה היהודית. הנוצרים האוונגליסטים מהווים כיום את הבסיס הפוליטי המרכזי של הנשיא טראמפ ושל המפלגה הרפובליקנית בהנהגתו, ורובם גם תומכים נלהבים במדינת ישראל. הרעיון למצוא חלופה בדמותם מעורר כמובן תמיהות בהיותו, במשתמע, ביטוי ל"זניחת" יהדות ארצות הברית על כל ההשלכות הנובעות מכך על עצם מהותה וייעודה של ישראל כמדינת העם היהודי כולו וכביתו הלאומי. מעבר לכך, החלופה האוונגליסטית לא צפויה לספק מענה לאתגר הגדול ביותר של ישראל בארצות הברית – השחיקה בתמיכה בה בקרב ציבורים ליברליים-פרוגרסיביים, שהיקפם וכוחם הולכים וגדלים. דווקא הקהילה היהודית בארצות הברית, שרבים מחבריה שייכים למחנה הליברלי והפרוגרסיבי, היא בעלת פוטנציאל לתווך ולהנגיש את ישראל לקהלים אלה במטרה לשמר ולהרחיב את תמיכתם בה.

התרחקות של קהילת יהודי ארצות הברית מישראל מצד אחד, והתנערות של ישראל ממחויבותה לעם היהודי בתפוצות מצד שני, משמעותן סיכון העומק האסטרטגי הטבעי של מדינת ישראל, אי-עמידה בייעודה של ישראל כפי שהיה מאז הקמתה, והפרת הרעיון של ערבות הדדית ("ערבין זה לזה") כלפי הקהילה היהודית בתפוצות, שהיא בשר מבשרה של ישראל כמדינתו של העם היהודי. נתק בין ישראל ליהדות ארצות הברית יקרין על זהותה של מדינת ישראל ויהפוך אותה בפועל מ"מדינת העם היהודי", ל"מדינת העם הישראלי". מערכת היחסים של ישראל עם יהודי ארצות הברית היא, אפוא, חיונית לא רק מתוקף מחויבותה הערכית ההיסטורית של ישראל לעם היהודי באשר הוא, אלא גם בשל ההשלכות המשמעותיות שיש לה על זהותה כמדינת הלאום של העם היהודי, על ביטחונה הלאומי ועל עתידו וקיומו של העם היהודי בכללותו. יתר על כן, עוצמתה ומעמדה של הקהילה היהודית בארצות הברית, ומערכת היחסים שלה עם ישראל, הן תנאי הכרחי (גם אם לא מספיק) לשימור "היחסים המיוחדים" בין ישראל ובין ארצות הברית.

בעת הנוכחית נוצרה התלכדות של איזמים חיצוניים על שלושה מרכזי כובד של העם היהודי: על ביטחונם של יהודים בתפוצות השונות; על הלכידות בין ישראל ובין התפוצה היהודית; ועל הלגיטימציה של ישראל כמדינת העם היהודי. החיבור בין אנטישמיות גוברת, שהטרידה בעבר בעיקר את יהודי התפוצות, ובין תופעות הדה-לגיטימציה של ישראל, הוא אתגר שמהווה גם הזדמנות להתעוררות ולפעולה משותפת בין יהודי ארצות הברית ובין מדינת ישראל.

## היחסים בין הקהילות כסוגיית ביטחון לאומי עבור מדינת ישראל והעם היהודי כולו

מערכת היחסים בין ישראל לקהילת יהודי ארצות הברית קשורה למגמות העומק והתמורות בסביבה הגלובלית, בישראל, בארצות הברית, ובכל אחת משתי הקהילות ונמצאת בזיקת גומלין איתן. כל אלו, בתורן, משפיעות מאוד על התפתחות היחסים, הזיקות והממשקים בין הקהילה היהודית בארצות הברית ובין מדינת ישראל.

הנחת העבודה היא שהמגמות הנוכחיות אינן דטרמיניסטיות וחד-כיווניות. אנו חיים בעולם דינמי של מתחים בין מגמות שונות ומתנגשות, שהדינמיקה ביניהן אינה לינארית. בנוסף לכך, אירועים, פעולות ומדיניות בטווח הקצר והבינוני עשויים להשפיע ולהשליך גם על מגמות עומק לטווח הארוך.

### הסביבה הגלובלית והאזורית – משבר הסדר העולמי

האנושות נמצאת בעידן הנוכחי במתח בין עולם של תפיסות וערכים אוניברסליים, כמו הליברליזם והגלובליזציה, ובין עולם של תפיסות וערכים פרטיקולריים, דוגמת הלאומיות. מתח זה יוצר מגמות סותרות של הסתגרות ובניית חומות מצד אחד ושל היפתחות ובניית גשרים



מצד שני. חברות רבות נמצאות בתנועת מטוטלת בין שני הקטבים הללו – האוניברסליזם והפרטיקולריזם.

מדינת ישראל הוקמה על בסיס איזון עדין בין היותה מדינת הלאום הפרטיקולרית של העם היהודי ובין היותה דמוקרטיה המבוססת על ערכים אוניברסליים של חירות, צדק ושוויון. גם קהילת יהודי ארצות הברית (כמו כל קבוצת מיעוט) מתקיימת במתח בסיסי – בין שימור ייחודה הקהילתי וזהותה הפרטיקולרית ובין השתלבותה בחברה האמריקאית הכללית וקבלת הערכים האוניברסליים המשותפים למגזרים רבים בחברה זו.

בנוסף, ניכרות כיום מגמות גלובליות של הקצנה, כולל תופעות של שוליים רעיוניים שזולגים למרכז השיח, ושל קיטוב חברתי, רעיוני ופוליטי. ביטויים מובהקים לכך הם פוליטיקת הזהויות, שמיחדת תת-קבוצות שונות בכל חברה, וכן מחאות אנטי ממסדיות ואנטי "מיינסטרים". תופעות אלו מציבות אתגרים משמעותיים בפני איתנות הדמוקרטיה ומוסדותיה בישראל, בארצות הברית ובמדינות רבות נוספות בעולם.

כפי שכבר צוין, הקיטוב הכללי בציבור ובמערכת הפוליטית בארצות הברית שבר גם את הקונצנזוס ההיסטורי הדרום-מפלגתי סביב התמיכה בישראל. סקרים עדכניים מצביעים על פערים הולכים וגדלים בין הציבור השמרני-רפובליקני בארצות הברית, שתמיכתו בישראל נמצאת במגמת עלייה, ובין הציבור הליברלי-דמוקרטי, שתמיכתו בה יורדת באופן משמעותי. מערכת היחסים בין ארצות הברית לישראל, ובעיקר בין ההנהגות והממשלות בשני הצדדים, נמצאת כיום (בעידן הנשיא טראמפ וראש הממשלה נתניהו) בשיאה. למרות זאת, חלק ממגמות העומק הקיימות בחברה האמריקאית מטרידות מאוד ועלולות להתפתח כבר בשנים הקרובות לאיום ממשי וישיר על אופי היחסים בין שתי המדינות ועל התמיכה האמריקאית המסורתית בישראל. דווקא נוכח מציאות זו, עולה חשיבותה של הקהילה היהודית בארצות הברית, כמי שמנסה להמשיך לפעול לשימור התמיכה הרחבה בישראל גם באווירת הקיטוב הנוכחית.

### הסביבה הפנימית – שתי קהילות הנעות בכיוונים מנוגדים?

הקהילה היהודית בארצות הברית הינה, כאמור, מיעוט קטן באוכלוסייה, אם כי מבוסס ומשגשג, שהשתלב בחברה האמריקאית ששוויון הזדמנויות וחופש הפרט נמצאים בבסיס הרעיון המארגן שלה. סוד ההצלחה של הקהילה היהודית הוא יכולתה להשתלב בצמרת החברה האמריקאית ובמערכותיה באמצעות השכלה, הצטיינות ועבודה קשה, וכל זאת תוך שימור מאפייניה הקהילתיים הייחודיים. לאורך השנים גבתה השתלבות זו מחירים, כמו שחיקה בזהות היהודית ובמידת השייכות והמעורבות הקהילתית ועלייה ניכרת בשיעור ההתבוללות של יהודי ארצות הברית, כתוצאה מנישואים עם לא יהודים (קרוב לשישים אחוזים מסך נישואי היהודים בארצות הברית בשנים האחרונות היו עם לא יהודים). לפיכך, האתגר העיקרי הניצב בפני הקהילה היהודית בארצות הברית כיום הוא שימור הקהילה ולכידותה והבטחת עתידה, תוך גיבוש ההתאמות הנדרשות באיזון שבין שימור המאפיינים הייחודיים שלה ובין פתיחותה והשתלבותה בחברה האמריקאית הכללית.

קהילת יהודי ארצות הברית אינה עשויה מקשה אחת, אלא היא מגוונת, פלורליסטית ואף מפולגת, כוללת קבוצות רבות, זרמים דתיים ורעיוניים וקהילות מקומיות עצמאיות ונבדלות. ככלל, יהודי ארצות הברית הם כיום ברובם לא אורתודוקסים (כתשעים אחוזים מכלל הקהילה), נוטים לתפיסות ליברליות או מתונות (כשמונים אחוזים) ובעלי עמדות פוליטיות של מרכז-שמאל (כשבעים אחוזים) והם רואים בזיקה אליה רכיב בזהותם כיהודים (כ־85 אחוזים).<sup>1</sup> המגמות הדמוגרפיות מצביעות על הצטמקות הדרגתית של הזרמים הקונסרבטיבי והרפורמי, לצד עלייה במספרם של היהודים האורתודוקסים מצד אחד ושל היהודים שאינם משויכים לאחד מהזרמים הדתיים מצד שני. ההתרחקות מזרמי היהדות, בעיקר בקרב צעירים, מלווה בירידה במעורבות הקהילתית ומשפיעה גם על ירידה בתחושת הזיקה לישראל. במקביל, גם היכן שנשמרת הזיקה לישראל, ניכרות ירידה בתמיכה, עלייה בביקורת ולעיתים אף התפתחות של ניכור ועוינות כלפי ישראל. הסיבות לכך מגוונות וכוללות, בין השאר, פוליטיזציה של השיח ומתח גובר בין עמדות פוליטיות (פנימיות וביחס לישראל), בין ערכים (יהדות-ציונות-ליברליות) ובין זרמים דתיים (אורתודוקסיה-פלורליזם דתי), כמו גם חילופי דורות. ניכר תסכול גובר מהיעדר קשב מצד ישראל, ואיתו גוברת גם ביקורת על מדיניותה. נראה כי גם נשחקת היכולת של יהודי ארצות הברית להפריד בין תמיכתם הבסיסית בישראל ובין ביקורת על מדיניות ממשלתה בתחומים שונים. היחלשות המסד הקהילתי ומשבר ההנהגה הנוכחי מוסיפים על האתגרים המורכבים הניצבים בפני יהודי ארצות הברית.

לעומת הקהילה היהודית בארצות הברית, היהודים בישראל הינם רוב מוחלט במדינתם. הימצאותה של ישראל באזור עויין והאתוס של "מלחמה על הבית" עליו היא חיה הביאו אותה להציב את הביטחון בראש סדר העדיפויות שלה. עם זאת, השגשוג הכלכלי בישראל ועליונותה הצבאית, מאפשרים בשנים האחרונות להגביר את השיח הציבורי הנוגע באתגרי הזירה הפנימית, הפערים החברתיים, הפילוג והקיטוב, ולהציב אותם כאתגרים מרכזיים לביטחונה הלאומי ולעתידה. האתגר המרכזי של מדינת ישראל כיום, מעבר לסכנות הביטחוניות מבחוץ, קשור באופייה ובהותה, במתח שבין היותה מדינה יהודית לבין היותה דמוקרטית, בהשלכות של המשך הסכסוך עם הפלסטינים, ובעיקר במציאת נקודת שיווי משקל מתאימה בין הקבוצות השונות המרכיבות את החברה הישראלית (למשל, לפי מודל "ארבעת השבטים" של הנשיא ריבלין – חרדים, דתיים, חילוניים, ערבים).

גם החברה הישראלית, כמו האמריקאית היא חברה הטרוגנית, מגוונת ומורכבת, אך בניגוד לקהילת יהודי ארצות הברית, קבוצה גדולה של היהודים בישראל היא חילונית (כ־45 אחוזים), ויש בה ייצוג קטן מאוד לזרמי היהדות הלא אורתודוקסית. החברה היהודית בישראל גם שמרנית הרכה יותר מהקהילה היהודית בארצות הברית, ובעמדותיה הפוליטיות נוטה כיום ברובה למרכז-ימין. גם מבחינה דמוגרפית יש הבדל בין שתי האוכלוסיות, כאשר האוכלוסייה היהודית בישראל נמצאת במגמת גידול משמעותית, הנובעת בראש ובראשונה משיעור ילודה גבוה.



על אף המגמות המנוגדות שצוינו לעיל, יש הרבה מהמשותף בין שתי הקהילות: מדובר בקהילות משגשגות ומצליחות, שכל אחת מהן היא סיפור הצלחה ייחודי ויוצא דופן, ושתיהן עומדות במבחן פנימי משמעותי הנוגע לזהותן ולייעודן: ליהודים בישראל – שימור/עדכון החזון הציוני כבסיס לעתידה של המדינה היהודית והדמוקרטית; ליהודים בארצות הברית – שימור/עדכון הזהות היהודית כבסיס להמשכיות הקהילה. נראה כי שתי הקהילות מודעות לאתגרים אלה, ועם זאת, אין אצלן לפי שעה תחושת משבר קרוב והתגייסות רחבה למתן מענה להם.

## מפגש בין שתי קהילות משגשגות – מורשת משותפת אך סיפורים נפרדים?

כאמור, מגמות העומק הפנימיות שהוצגו לעיל מעידות לכאורה על מגמת התרחקות בין שתי הקהילות במספר ממדים – זהות, ערכים, דת ופוליטיקה. ואכן, החיכוכים, הביקורת והמשברים ביניהן בשנים האחרונות עוסקים בעיקר בסוגיות אלו: סוגיית דת ומדינה, שבמרכזה שאלת ההכרה של ישראל בפלורליזם הדתי של יהודי ארצות הברית; סוגיית שותפות הערכים, שבמרכזה ערכי הדמוקרטיה הליברלית, ובראשם זכויות מיעוטים וחירויות הפרט; סוגיית אופייה של ישראל כמדינה החותרת לשלום, שבמרכזה המבוי הסתום בסכסוך הישראלי-פלסטיני ומדיניותה של ישראל בשטחים. מתוך שלוש סוגיות אלו עולה שאלת מרכיבי הזהויות בכל צד, ובהם מקומה של ישראל.

במקביל למגמת ההתרחקות, אנו עדים לתופעות ולמגמות הפוכות של התקרבות, כמו הידוק הקשרים בין קבוצות, קהילות מקומיות ומגזרים מובחנים משתי הקהילות, הגברת הפעילות המשותפת של גופי החברה האזרחית והרחבה של מיזמי People to People, בראשם "תגלית" ו"מסע". ההתפתחויות הטכנולוגיות והממד הקיברנטי מעניקים הזדמנות נוספת להסרת מחיצות ולבניית גשרים מעל לחסמים גיאוגרפיים ואחרים. לפיכך, ניתן לקבוע כי על אף מגמות העומק המתנגשות בשתי הקהילות וריבוי המתחים ברמת ההנהגות, מתקיימים גם ממשקים עמוקים ורבים מאי פעם בין אנשים וקבוצות משני צידי האוקיאנוס. אנו חיים בעידן בו רוב החברות נגישות זו לזו יותר מבעבר וכבר אינן נדרשות למתווכים רבים ולאמצעים מיוחדים כדי לתקשר ביניהן. כמו כן, אנו עדים לירידה יחסית בחסמים היסטוריים, שעיצבו בעבר את היחסים בין הקהילות היהודיות בישראל ובארצות הברית, כמו רעיון "שלילת הגולה" שאפיין את הזרמים העיקריים של הציונות מאז ראשיתה. התרחבותה של הקהילה הישראלית-אמריקאית והתחזקותה מהוות פוטנציאל לגישור ולחיבור נוסף בין ישראל ליהודי ארצות הברית. אפילו בחסם המשמעותי של יחסי דת-מדינה ניתן לזהות מגמות של יתר פתיחות דתית בישראל, על אף שהפוליטיקה הפנימית והממסדית בלמה עד כה שינויים מהותיים. שינוי, גם אם איטי, בתחום זה עשוי להיות מפתח חשוב לחיזוק הקשר בין שתי הקהילות.

עם זאת, עדיין קיימים פערי תפיסה עמוקים ביחס לאופי הקשר, למהותו ולתפקידם של שני הצדדים במערכת יחסים זו. הגישה הרווחת בארץ רואה בישראל את מרכזו של העם

היהודי ואת התפוצות כפריפריה, בעוד שבארצות הברית נוטים לראות הדדיות וסימטריה בקשר בין שתי הקהילות הגדולות של העם היהודי. בנוסף, קיימים מתחים היסטוריים ומשקעים בשני הצדדים בין תחושות של פטרונות הדדית ובין הצורך בקבלה ובדיאלוג פתוח ביניהם. מתח נוסף מתקיים בין הגישה התועלתנית קצרת הטווח, שבוחנת את היחסים דרך היתרונות המידיים שהם מעניקים לישראל בהון, בתמיכה ובהשפעה, ובין הגישה הערכית ארוכת הטווח, המתבוננת ביחסים אלה דרך עדשת מהותו ועתידו של העם היהודי. אל התפיסות הבעייתיות הישנות, כמו רעיון "שלילת הגולה" של הציונות הקלאסית, מצטרפים כיום אתגרים תפיסתיים נוספים, הדורשים התייחסות, שיח ומענה, ובהם:

1. **נרטיב מתחזק בקרב קהלים ישראליים, בעיקר בקרב הציונות הדתית, לפיו יהודי ארצות הברית (או רובם) פחות חשובים ורלוונטיים לישראל, מכיוון שהרפורמים והקונסרבטיבים מתרחקים ממדינת ישראל וממילא נמצאים בתהליך של שקיעה (בגלל מגמת ההתבוללות), בעוד שהשותף הטבעי של ישראל בארצות הברית הוא קהילת הנוצרים האוונגליסטים.**

2. **נרטיב ותיק של הציבור החרדי בישראל, השולל את יהדותם של הזרמים הלא אורתודוקסים בארצות הברית ורואה בהם את האיום הגדול ביותר על קיומו של העם היהודי.**

3. **נרטיב מתחזק בקרב קהלים יהודיים-אמריקאיים, לפיו ישראל מתרחקת מעולם הערכים והתפיסות שלהם, ולכן אין לה עוד מקום כרכיב בזהותם. המשתמע מכך הוא למזער התעלמות ממנה, ולמרב אפילו התנכרות לה עד כדי שלילת קיומה.**

השינויים בהתייחסות לישראל בקרב יהודי ארצות הברית מטרידים ביותר. ככלל, בולטת הסחיפה ההדרגתית בעמדות מקונצנזוס רחב של תמיכה בישראל ליתר ביקורת כלפיה, שמובילה לעיתים לאדישות או לניכור. ישראל הפכה להיות גורם מפלג ומוקד מחלוקת מרכזי בתוך הקהילה היהודית בארצות הברית. עיקר הבעיה היא בקרב צעירים, פרוגרסיבים ולא משויכים (קהילתית ודתית). מגמת הפוליטיזציה והקיטוב שוחקת את יכולתם להפריד בין זיקתם הבסיסית למדינת ישראל ובין עמדותיהם הפוליטיות ביחס למדיניותה של ממשלת ישראל. אצל חלק מיהודי ארצות הברית גוברות התחושות הקשות ביחס לישראל, עד כדי תחושות של בגידה, ניכור וכפיות טובה מצידה. רבים אחרים (בעיקר בקרב ה"לא משויכים") חווים חוסר עניין, אדישות גוברת וזיקות נחלשות לישראל כרכיב בזהותם. זוהי אולי הסכנה הגדולה ביותר לעתיד הקשר בין שתי הקהילות. ואף על פי כן, ישראל נותרה רכיב קריטי בזהות של רבים מיהודי ארצות הברית, שעבורם היא גורם מלכד, המגשר על השונות הרבה הקיימת בינם לבין עצמם.

הצלחתה ושגשוגה של מדינת ישראל והתנתקותה ההדרגתית מהתלות בארצות הברית ובקהילה היהודית שם הפכו באופן פרדוקסלי לאיום על היחסים בין שתי הקהילות. הן מחייבות שינויים בסדר היום המשותף ובמתכונת היחסים ההדדית. אנו נמצאים כיום בנקודה מכוונת במערכת היחסים בין הקהילות היהודיות בישראל ובארצות הברית ובצומת דרכים לעיצוב עתידה של כל אחת מהקהילות בפני עצמה ועתידו של העם היהודי בכללותו. כל



אחת מהן היא ביטוי להצלחה חסרת תקדים, אך שתיהן חוות פערים רחבים בדרך ובזהותן, טרודות בענייניהן הפנימיים ונעות לכיוונים שונים. ובכל זאת, מערכת היחסים ביניהן הינה סוגיה קריטית עבור שתיהן, שיש לה השלכות על עתיד הדורות הבאים. כדי להתמודד עם סוגיה קריטית זו, נדרש דו-שיח מעמיק בין הצדדים, שבו כל צד מכיר בהישגי הצד השני, באתגרים הניצבים בפניו וגם בכעיות ובכשלים שלו עצמו.

## מפערי היכרות ומודעות לגיבוש מדיניות

בשתי הקהילות היהודיות – בעיקר בישראל, אך גם בארצות הברית – ניכרים חוסר היכרות ובורות רבה זו לגבי רעותה. רוב הציבור בישראל חש שותפות גורל ואחריות בסיסית כלפי יהדות התפוצות, ואף על פי כן, הישראלי הממוצע אינו לומד על יהדות ארצות הברית ואינו מכיר אותה, את מאפייניה ואת מורשתה. רוב הציבור בישראל גם מוקיר ומעריך את היחסים עם ארצות הברית ואת תרומתה לביטחונה הלאומי של המדינה, אך אינו מייחס תפקיד משמעותי לקהילת יהודי ארצות הברית בחיזוק יחסים אלה, או תרומה משמעותית שלה לביטחונה של ישראל. העיסוק התקשורתי, הציבורי והפוליטי ביהדות התפוצות בכלל וביהודי ארצות הברית בפרט הינו מועט יחסית ומתעורר באופן זמני רק בעת מתיחויות ומשברים.

אמנם, חוגים מקצועיים מסוימים ובעלי תפקידים בודדים בישראל, כולל בצמרת מקבלי ההחלטות, מכירים את יהדות ארצות הברית ומודעים לתרומתה לביטחון הלאומי, אך ניתן לקבוע במידה רבה של ודאות כי יהדות ארצות הברית והיחסים עימה נעדרים בדרך כלל מסדר היום הישראלי ואינם מהווים שיקול משמעותי בקבלת ההחלטות. הדבר נובע משיקולים פוליטיים פנימיים, וכן מהיעדר עניין, ידע ומודעות בציבור ובמערכת הפוליטית. במרכז שולחן קבלת ההחלטות בישראל ניצבים שיקולים אחרים, פנימיים ברובם, הנשלטים על ידי סדר היום הפוליטי והציבורי המקומי.

ניתן היה לצפות ממערכת הביטחון הישראלית ומשאר משרדי הממשלה הרלוונטיים, שיציפו את סוגיית יהודי ארצות הברית כשיקול בהקשרי הביטחון הלאומי, אולם למותר לציין שזו אינה המציאות. הקהילה היהודית בארצות הברית ומערכת היחסים איתה אינן נתפסות בישראל כסוגיה של ביטחון לאומי. זאת ועוד, ניתן אף לומר, ככלל, שאין בישראל מי שמייצג את השיקול היהודי-אמריקאי או את שיקול יהדות התפוצות ברוב תהליכי קבלת ההחלטות, ובמיוחד לא בתחומים שאין להם קשר ישיר עם מערכת היחסים איתם. גם אצל יהודים אמריקאים רבים הידע על ישראל הוא מועט ושטחי. כמחציתם מעולם לא ביקרו בה, ורובם ניזונים בעיקר מהדיווחים, השטחיים בדרך כלל, על ישראל בתקשורת האמריקאית. עם זאת, ישראל נמצאת במקום גבוה יחסית בסדר היום של יהודי ארצות הברית, הן כמוקד לתמיכה ולהזדהות והן כמוקד מחלוקת, ושאלת היחסים עימה זוכה לשיח פומבי בקהילה היהודית ולעיסוק של רוב מנהיגיה.

## הבעיה האסטרטגית

מחקר זה מדגיש כי קהילת יהודי ארצות הברית תרמה תרומה אינסטרומנטלית חשובה ביותר להתבססותה של מדינת ישראל, לעיצובה, לפיתוחה ולביטחונה הלאומי, על רכיביו השונים, מאז ראשית קיומה, ואף קודם לכן. עתידה של קהילה זו וזיקתה לישראל הינם מרכיבים חיוניים בייעודה כמדינת הלאום של העם היהודי וכביתו הלאומי, וכן בביטחונו הלאומי של עם ישראל בכללותו.

כאמור, אנו עדים למגמות גוברות, הן בישראל והן בקרב יהדות ארצות הברית, של התרחקות וניכור, היחלשות הזיקות ותחושת השייכות, והתרופפות הערכות ההדדית, האכפתיות, המעורבות והיחסים בין שתי הקהילות. זאת, בנוסף לאתגרים הניצבים בפני עצם ההמשכיות של קהילת יהודי ארצות הברית ויכולת ההשפעה שלה.

מקורן של מגמות אלו הוא בעיקר בתהליכי עומק דמוגרפיים וחברתיים ארוכי טווח מצד אחד, ובשיקולים של פוליטיקה עכשווית בישראל, בארצות הברית ובקרב היהודים שם מצד שני. אולם הן נובעות גם מפערים משמעותיים במאמצים הקיימים לגשר בין הקהילות ובהם בורות הדדית, פערי היכרות ומודעות, וכן מיעוטם וחולשתם של מנגנוני דו-שיח פורמליים ולא פורמליים. כל אלה מצטברים בהדרגה לאדישות, להתנכרות ולהתרחקות הדדית, עד כדי הפיכתה של ישראל ממרכיב זהות חיוני ומקור גאווה ליהודי ארצות הברית לסוגיה של מחלוקת המפלגת את הקהילה ואף מרחיקה צעירים יהודיים מישראל, מהציונות ואף מהיהדות.

המשך המגמות שתוארו לעיל עלול להציב בפני מדינת ישראל והעם היהודי שורה של סיכונים בטווח הזמן הבינוני והארוך, שהמרכזיים שבהם:

1. פגיעה במערכת היחסים המיוחדים עם ארצות הברית, כמשענת אסטרטגית חיונית לביטחונה של ישראל.
  2. פגיעה בייעודה, בצבינה ובוהותה של מדינת ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי. מרכיבים אלה תלויים, במידה רבה, בעוצמת הקשר של ישראל עם הקהילות היהודיות בתפוצות, בפרט בארצות הברית, ובמידת התמיכה של קהילות אלו בישראל.
  3. פגיעה בתרומה של יהדות ארצות הברית לעומק האסטרטגי של מדינת ישראל, המפצה כיום על מגבלות גודלה ומרחיבה את שולי הביטחון וחופש הפעולה המדיני והביטחוני שלה. יהודי ארצות הברית מהווים עתודה אנושית גדולה ובסיס תמיכה ערכי, ציבורי, כלכלי, פוליטי ומדיני עבור מדינת ישראל, הן בארצות הברית והן ברחבי העולם.
  4. סיכון ממשי לקרע עמוק בעם היהודי, עד כדי נתק בין שני מרכזיו הגדולים בישראל ובארצות הברית. זאת, בד בבד עם אתגרים משמעותיים הניצבים בפני כל אחד מהם בנפרד, שעלולים לאיים על עתידם ועל עתידו של העם היהודי כולו.
- בנקודת הזמן הנוכחית, נראה כי בישראל, ובמידה מסוימת גם בקרב יהודי ארצות הברית, לא הופנמה ההכרה כי היחסים בין שתי הקהילות הם סוגיה מובהקת של ביטחון לאומי,



וגם לא הוטמעה מידת החומרה של הבעיה ודחיפותה, המחייבות פעולה משמעותית כבר היום כדי להבטיח את עתיד שתי הקהילות ואת עתידה של כל אחת מהן בנפרד. מכיוון ששכבת המנהיגות בישראל מודעת לחשיבות הקשר עם יהודי התפוצות, אך עיניה נשואות קודם כל לנעשה בישראל עצמה, שינוי מערכתי וארוך טווח ביחס ליהדות ארצות הברית מחייב בעיקר שינוי עמוק ויסודי בתפיסות ובעמדות הציבור, כדי שעניי המנהיגות הפוליטית יפגשו קהל שהנושא חשוב לו, וסוגיית ה"חוי"ן" הזו תהפוך לסוגיית פנים. מדובר, אפוא, באתגר משולב, מנהיגותי וציבורי גם יחד, הן בישראל, הן בארצות הברית והן במשותף לשתי הקהילות.

מוכרות כיום גישות, פעולות ושיטות שונות, שמיושמות או מועלות כהצעות לסגירת הפערים וכמענה לבעיות שצוינו לעיל. מכיוון שהפערים רחבים ונובעים מבעיות עמוקות, מענה אפקטיבי להם מחייב גישה אסטרטגית, מערכתית וארוכת טווח. לפיכך, נציג להלן מסגרת רעיונית כוללת למגוון המאמצים והפעולות הנדרש כמענה לבעיה האסטרטגית, וזאת בהתבסס על תכלית אסטרטגית המגדירה את העתיד הרצוי אליו עלינו לכוון את מאמצינו, ולצידה רעיון מסדר המארגן את כיווני העשייה בשירות התכלית האסטרטגית.

## התכלית האסטרטגית

שימור מערכת היחסים בין מדינת ישראל והחברה הישראלית ובין קהילת יהודי ארצות הברית, חיזוקה וביצורה, בהיותה רכיב חיוני בביטחון הלאומי של ישראל, בעתידו וביטחוננו של העם היהודי ובחוסנו ובלכידותן הפנימית של הקהילות היהודיות בארצות הברית ושל החברה בישראל.

## הרעיון המסדר

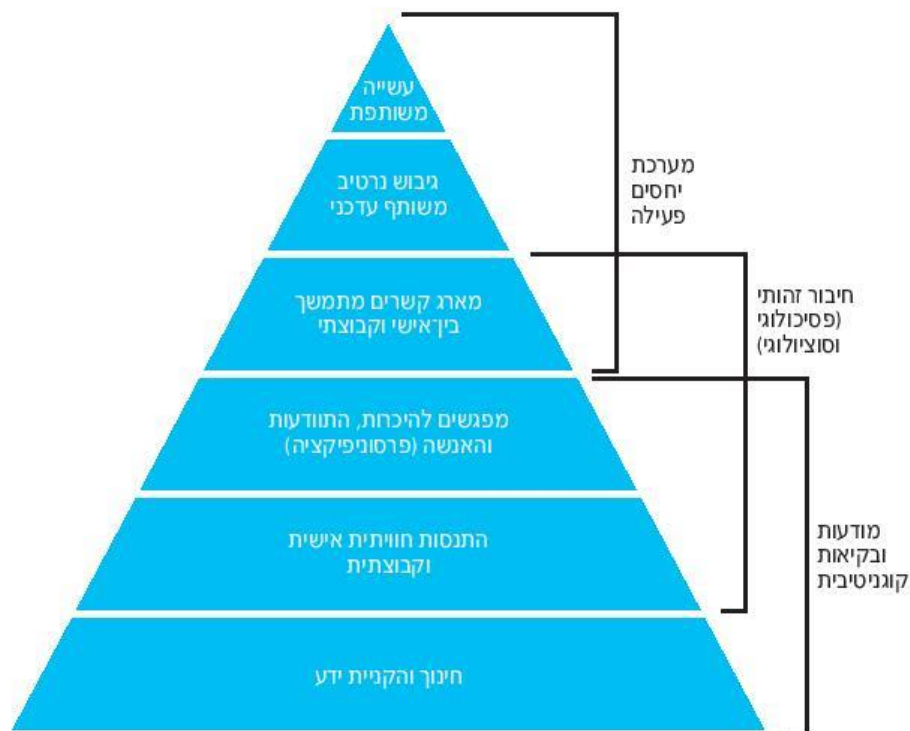
מהלך מערכתי מתמשך, מתואם ומשותף, של המדינה והחברה בישראל ושל קהילת יהודי ארצות הברית, לבנייה מתמדת של מערכת יחסים איתנה ומתחדשת ביניהן ולסיוע הדדי של כל צד לרעהו בהתמודדות עם האתגרים בפניהם הוא ניצב.

מהלך מערכתי כזה יכלול את הרבדים הבאים, שיותאמו למאפייני הקהילות והקבוצות השונות שמרכיבות אותן:

1. חינוך להקניית בקיאות, להיכרות ולמודעות הדדית.
2. התנסות חווייתית אישית וקבוצתית (בדגש על ביקורים ומשלחות) ככלי להיכרות, למודעות ולעיצוב זהות.
3. הגברת המפגשים המשותפים להיכרות, לשיח, ליצירת קשר, לעיצוב זהות, למעורבות ולעשייה משותפת.
4. מיסוד והרחבה של ערוצי ההידברות וההיוועצות הממסדיים הרשמיים והלא רשמיים.

עיקרי תובנות והמלצות

5. עיצוב המכנים המשותפים, הנרטיבים, מרכיבי הזהות והיעדים המשותפים והייחודיים לקהילות, לקבוצות ולזרמים.
6. הירתמות לעשייה משותפת ברמות המקומית, המגזרית והלאומית. כל הצעדים הללו ייעשו תוך מיקוד הקשב והמאמצים בשכבת הדור הצעיר בישראל ובקרב יהודי ארצות הברית, על ידי שילוב של הרכיבים הבאים:
  1. שיח בין-דורי ושיח בין-קהילתי (מדור לדור).
  2. מסגרות ממסדיות רשמיות בהובלה של הנהגות שני הצדדים, שיתמקדו בהכוונת מאמצים, הפניית משאבים ובניית פלטפורמות מאפשרות, לצד פעילות ענפה של ציבורים וגורמי החברה האזרחית, על מגזריה וארגוניה, שתתמקד בפעילות People to People.
  3. פעילות ברמות הלאומית, המגזרית, המקומית והבין-אישית.
  4. שילוב ממדים ממשיים עם פעילות מתוקשרת וירטואלית.



**תרשים 1: רבדים נדרשים לבניית מערכת יחסים איתנה בין הקהילות היהודיות**

מהלך נרחב ומערכתי מסוג זה מחייב קיומו של מנגנון יעיל להכוונת המאמצים, להנעת דו-שיח מגוון על בסיס משותף ולהסדרת היחסים וניהולם. כינון מנגנון כזה מחייב הובלה על ידי אישיות/אישים וממסד/ארגונים שיזכו להכרה ציבורית ופוליטית רחבה משני צדי

האוקיאנוס ויכולו לשמש, בראש ובראשונה, מקור השראה לכלל המאמצים המבוזרים המתקיימים בתחום, וכן כגורם מכווין, מסנכרן, מחבר ומאפשר (מבחינה משאבית ותשתיתית). מתכונת אפשרית אחת היא הנהגה בכירה (ועדת היגוי), שתוביל מהלך משותף לטיפוח היחסים ולשיפורם המתמיד, תייצג מגזרים רבים ורחבים ככל הניתן ותסתייע בגוף מטה ייעודי ("מינהלת לאומית"), שיפעל לסינרגיה מיטבית בין כלל המאמצים והכונתם ויאפשר סגירת פערים, צמצום סיכונים ומיצוי הזדמנויות. הביצוע עצמו ימשיך להתקיים באופן מבוזר, באמצעות גופים וארגונים קיימים, לצד גופים חדשים שיעסקו בנושא.

המהלך המוצע יחייב שיתוף פעולה רחב בין גופים רבים בישראל ומקרב יהודי ארצות הברית. אשר על כן, מתחייב בסיס תפיסתי משותף לפעולה, שיביא לשיח מתמיד בין הגורמים השותפים. אנו מציעים את עקרונות היסוד הבאים כנקודת פתיחה וכמצפן להתנהלות:

1. ישראל היהודית והדמוקרטית היא ביתו הלאומי של העם היהודי כולו.
2. העם היהודי ימשיך לקיים קהילות יהודיות עצמאיות בתפוצות.
3. הקשר בין ישראל לקהילות בתפוצות הכרחי לקיומו של העם היהודי ולעתידו.
4. עמיות יהודית (מרחב הזהויות הקולקטיבי, המבטא את השייכות לעם היהודי) הינה אוהל רחב ופתוח, הכולל מגוון קולות שיש להם בסיס משותף.
5. כל אלה מחייבים היכרות הדדית, אכפתיות, ערכות הדדית ומעורבות, ועמיות יהודית כמכנה משותף שאינו רכיב בוויכוח הפוליטי ומסוגל להכיל את הבדלי הגישות והדעות.

## כיווני פעולה מומלצים

הפיכת התכלית האסטרטגית והרעיון המסדר לכלל תוכנית פעולה פרטנית וכוללת מחייבת עבודת תכנון נוספת, החורגת מגבולותיו של מחקר זה. ובכל זאת, בחרנו לציין ביתר פירוט מספר כיווני פעולה מומלצים בהתאם לתחומים עליהם הצבענו – חינוך, מפגשים, מנגנוני הידברות ועשייה משותפת – וכן להציע קווי מדיניות ופעולה לקובעי המדיניות ומקבלי ההחלטות בישראל, למערכות החוץ והביטחון שלה ולהנהגות של קהילת יהודי ארצות הברית.

### השכלה וחינוך להקניית ידע, למודעות, להיכרות הדדית ולגיבוש תודעת מורשת משותפת

מדובר בקידום תוכניות לימודים, הכשרות, השתלמויות ופרויקטי מחקר בישראל ובארצות הברית, בהתבסס על מערכות החינוך וההשכלה הפורמליות והלא פורמליות. זאת, תוך התמקדות בדור הצעיר, במנהיגות ובבעלי תפקידים רלוונטיים. מכיוון שלמיטב הערכתנו, הפערים בתחום זה בין המצוי לרצוי גדולים מאוד, המלצותינו הן:

1. **בישראל** – השתלבות במערכות החינוך היסודית והעל יסודית, בתנועות הנוער, במערכת ההשכלה הגבוהה ובתוכניות הכשרה והשתלמות לאנשי המגזר הציבורי הרלוונטיים (המועצה לביטחון לאומי, מערכות החוץ והביטחון, ועוד) ולבעלי תפקידים ייעודיים



נוספים, תוך שיתוף אנשי חינוך ומומחים מארצות הברית ומקהילות יהודיות נוספות בתפוצות. הדגש צריך להיות מושם על חינוך לעמיות יהודית מהגיל הרך, תוך עיסוק בקהילות חיות, במורשתן, בתרבותן ובמאפייניהן, על הדומה והשונה בהן, ובחשיבות הקשר עימן להמשך קיומו של העם היהודי.

2. **בארצות הברית – התבססות על מערכת החינוך היהודית** (בעיקר Jewish Day Schools), תוך שיתוף אנשי חינוך ומומחים מישראל. התמקדות בהיסטוריה הישראלית, החברה והתרבות בישראל ולימודי השפה העברית. האתגר עימו יש להתמודד הוא שימור ופיתוח הנרטיב הציוני והזיקה לישראל, באמצעות הנגשתם מעבר להיסטוריה הפוליטית ויחסי דת ומדינה, תוך הכרה בחשיבותה של מדינת ישראל כרכיב מרכזי בזהותם של יהודי ארצות הברית והתייחסות לאתגרים שאיתם מתמודדת ישראל כיום ולמורכבות (בין השאר, כהכנה להתמודדות עם אתגרי הפעילות האנטי ישראלית בקמפוסים בארצות הברית).

3. **ביחד – הרחבה של תוכניות לימוד משותפות**, ביקורים הדדיים ופרויקטים משותפים, כגון: בתי ספר תאומים, שיעורים מקוונים משותפים בבתי ספר, פעילות חינוכית משותפת של חניכי תנועות הנוער, חילופי תלמידים וסטודנטים, תוכניות ומלגות ללימודים האחד אצל השני ושיגור יותר אנשי חינוך מישראל לארצות הברית וממנה לישראל.

### **מפגשים להיכרות ולבניית מארג קשרים בין־אישי וקבוצתי**

מדובר בהרחבת ערוצי ההפגשה ומסגרות הדו־שיח בין ישראלים ובין יהודים אמריקאים, ככלי מרכזי להתנסות חווייתית ובלתי אמצעית, להיכרות הדדית, להתוודעות, לעיצוב זהות המבוססת על מורשת וסדר יום משותפים וכבסיס לעשייה משותפת. תקשורת בין אישית והאנשה (פרסוניפיקציה), כחלק מהחוויה האישית והרגשית המשמעותית במסגרת המפגשים, הן חלק חשוב ביותר בחיזוק הקשרים ובהתמודדות עם תופעות של אדישות וניכור. כבר כיום מתקיים מפעל גדול ומצליח של מפגשים ("תגלית" ו"מסע" הן תוכניות הדגל בתחום זה) ושל משלחות. להלן כיוונים לשיפור ולהוספה:

1. "תגלית הפוכה", של בני נוער וצעירים ישראלים בקהילות יהודיות בארצות הברית, למשל בהתבסס על תשתית מחנות הקיץ היהודיים שם.
2. הרחבת התוכניות האקדמיות והגדלת המלגות המאפשרות לימודים מעבר לים: "מסע הפוך" לסטודנטים ישראלים בארצות הברית, חילופי סטודנטים ותוכניות ללימודים מלאים/שנתיים/סמסטריאליים.
3. פרויקטי המשך לתוכניות הקיימות כמו "תגלית" ו"מסע", תוך שימת דגש על תחזוק וחיזוק רשתות הקשרים, למשל, באמצעות מפגשי גומלין של בוגרי "תגלית" בארצות הברית ופעילות מקוונת, ממוסדת ואישית.
4. עיבוי מפעל המשלחות (לשני הכיוונים) בחתך מגזרי, במיוחד למשפיענים ולמנהיגי המחר, ובדגש על הדור הצעיר.
5. הרחבת המפגשים במסגרת "קהילות תאומות" ו"בתי ספר תאומים".

6. נוכח העובדה שהרור הצעיר בשתי הקהילות מנהל את חייו ומעצב את זהותו, קשריו וחוויותיו גם באמצעות קישורים טכנולוגיים והרשתיות הווירטואלית הגלובלית – שימוש באמצעים אלה ליצירת חדשנות בשיח ההרדי.

### מנגנוני הידברות הרדית והיוועצות

מדובר בגיבוש מנגנונים משותפים ובניית תשתיות ארגוניות, משאביות ומתודולוגיות, שיאפשרו קיום דו־שיח והיוועצות, לצד תהליכי עיצוב, תכנון, קבלת החלטות וביצוע בסוגיות משותפות ועבור פרויקטים משותפים, הן ברמת ההנהגות והן בקרב הציבורים השונים. דיאלוג מועיל ופורה מחייב קיום שיח פתוח, שיווירד את סף הרגישות ההרדית ואת מחסומי השתיקה והאטימות. דיאלוג כזה מחייב ללמוד איך להעביר ביקורת ואיך לקבל ביקורת, להגדיר את גבולות השיח ולמפות ולזהות את המכנים המשותפים לצד חילוקי הדעות והבדלי ההשקפות.

להתרחשותנו, קיים כיום פער גדול במסגרות הדו־שיח הפורמליות והממלכתיות. יוזמות קודמות בנושא זה לא עלו יפה מסיבות שונות. אנו מציעים לכוון ערוצי דו־שיח והיוועצות מתאימים במתכונות אפשריות שונות:

1. פורום בחסות נשיא המדינה או יו"ר "הסוכנות היהודית".
2. ערוץ ממוסד בין ראש הממשלה ובין הנהגת יהודי ארצות הברית.
3. קביעת תפקיד מוגדר לשר לענייני התפוצות ולשרים רלוונטיים נוספים בשיח ממוסד עם הקהילות היהודיות ודיווח עליו לממשלה (לא כתחליף לשיח ישיר של ראש הממשלה).
4. פורום משותף לכנסת ולנציגים מקהילת יהודי ארצות הברית.
5. גוף משותף (פורום/ועדה/מטה) שיעסוק ביעוץ/תכנון/ביצוע.

### גיבוש נרטיבים משותפים עדכניים ותרגומם להירתמות ולעשייה משותפת

כאמור, קשה עד בלתי אפשרי לקיים מערכת יחסים הדוקה ויציבה כאשר כל צד מכונס בענייניו הנבדלים ובסדר יומו הפנימי. לכן, חשוב למלא את תחושת שותפות הגורל הקיימת בתכנים עדכניים ובעשייה משותפת. מורשת היסטורית משותפת הינה תנאי חשוב, אך בלתי מספיק. נדרש לחבר יחד סיפורים משותפים עדכניים, ועל בסיסם לגבש חזון וייעוד משותפים כמצפן לעשייה משותפת. בהקשר זה, טקסט עדכני משותף (אמנה) עשוי להיות בעל ערך רב, הן כבסיס חינוכי והן כמצפן לעשייה קונקרטי.

מעבר לפעילות המוצעת בתחומי החינוך והמפגשים, שמשקפת מפעל נרחב של עשייה משותפת, אנו ממליצים לכוון פרויקטים משותפים נוספים, כמענה לסוגיות לאומיות רחבות ולצרכים מגזריים ומקומיים משותפים. המיזם "תקווה ישראלית" של בית הנשיא, המשמש כמטריה לפעילות רחבה ועוסק ביצירת "סדר ישראלי חדש" על ידי ביסוס השותפות בין חלקיה השונים של החברה הישראלית, יכול לשמש כמודל (ואולי אף כאכסניה) לעשייה הנדרשת לשם ביסוס השותפות בין קהילות העם היהודי.



- אפשרויות נוספות ליצירת ערוצים ותחומי עשייה משותפת במסגרת סדר יום לאומי, מגזרי ומקומי הן:
1. הירתמות משותפת של צעירים ישראלים וצעירים יהודים אמריקאים למאבק באנטישמיות ובתופעות הדה-לגיטימציה של ישראל, הן בארצות הברית והן במקומות נוספים ברחבי העולם.
  2. התמודדות משותפת עם אתגרי ההמשכיות של הקהילות היהודיות בארצות הברית.
  3. פרויקטי "תיקון עולם" משותפים בישראל, בארצות הברית וברחבי העולם.
  4. עידוד העלייה לישראל.
  5. עידוד הפלורליזם הדתי בישראל.
  6. עידוד זכויות מיעוטים בישראל ובארצות הברית.
  7. פרויקטים מגזריים ומקומיים, כמו קהילות תחומיות משותפות (אומנות, אקדמיה, תקשורת וכדומה) וקהילות מקומיות תאומות.

### קובעי המדיניות ומקבלי ההחלטות בישראל

כיווני הפעולה המומלצים במסגרת מחקר זה מחייבים תוכנית לאומית רחבה. תנאי לגיבושה ולהוצאתה לפועל של תוכנית כזאת הוא התגייסות רחבה של ממשלת ישראל וזרועותיה ושל מוסדות לאומיים וארגוני החברה האזרחית. הרחבת הפעילות של משרד התפוצות בשנים האחרונות ותוספת התקציבים לצורך סיוע לקהילות היהודיות בתפוצות הן צעדים מבורכים. אולם, האתגרים העומדים בפנינו מחייבים עשייה רחבה הרבה יותר הן בישראל והן מעבר לים.

למדיניות ישראל ולשיח הפוליטי והציבורי הפנימי בה יש השפעה רבה מאוד על חייהם של יהודי ארצות הברית ועל גיבוש התפיסות והעמדות שלהם ביחס לישראל. מדובר לא רק בסוגיות המשפיעות עליהם במישרין (שהן רבות ורחבות הרבה יותר מכפי שמקובל להניח בישראל), אלא במכלול הנושאים המשפיעים על מרכיבי זהותם ועל הזדהותם הערכית והרגשית עם מדינת ישראל. מציאות זו מחייבת הקשבה רבה ורגישות מצד הדרג הפוליטי, ההנהגה הציבורית ואנשי המגזר הציבורי בישראל כלפי יהדות התפוצות. יתר על כן, כשמתקבלות החלטות בישראל במגוון רחב של תחומים (לא רק באלה שעוסקים באופן ישיר ביהודי התפוצות), חייבים לקחת בחשבון את ההשלכות של החלטות אלו על יהדות התפוצות ועל הקשר עימה. המצב כיום רחוק מלהניח את הדעת ותורם להחרפת הבעיה האסטרטגית, כפי שהוצגה במחקר זה.

לפיכך, אנו ממליצים לכונן גוף מטה מייעץ ומתאם שיעסוק בנושא הקשרים עם יהודי התפוצות, למשל במועצה לביטחון לאומי בסיוע משרד התפוצות, ולהסמיך דרג מיניסטרילי בכיר כמופקד על הנושא באופן קבוע.

## מערכות החוץ והביטחון

מחקר זה מציע להתייחס למערכת היחסים של מדינת ישראל עם הקהילה היהודית בארצות הברית כנכס משמעותי לביטחונה הלאומי של ישראל. בראייה זו, ראוי שהמערכות המקצועיות המופקדות על ביטחונה הלאומי של ישראל ייצגו נאמנה את מכלול השיקולים הרלוונטיים בהקשר זה במסגרת תהליכי העיצוב, התכנון וקבלת ההחלטות. למיטב התרשמותנו, זה אינו המצב כיום. התייחסות כזאת מחייבת ידע, היכרות ועיסוק מתמשך, וגם אלה חסרים כיום. כיווני הפעולה המומלצים בתחום זה הם:

1. הכנסת הנושא של יהודי ארצות הברית והקשר שלהם לביטחון הלאומי של ישראל להכשרות בכירות של המועצה לביטחון לאומי, צה"ל, מערכת הביטחון ומשרד החוץ.
2. בניית מסד ידע רלוונטי ועיסוק שוטף בנושא במסגרת גופי המטה הרלוונטיים בצה"ל ובמערכת הביטחון, מעבר לעיסוק הנוכחי הקיים במועצה לביטחון לאומי ובמשרד החוץ.
3. הרחבה ומיסוד של התדרוכים שמעבירים בכירי מערכות החוץ והביטחון לאישים מקרב יהדות ארצות הברית ולאישים ולקבוצות הנשלחים מטעם ארגונים פרו-ישראליים שם. ניתן לעשות שימוש רב יותר בפורשים הבכירים ממערכות אלו, כדי לאפשר את היקף התדרוכים ולהגדילם.
4. צה"ל, בהיותו "צבא העם" ובמסגרת תפקידו החינוכי והחברתי, משמש כשותף מרכזי לפרויקט "תגלית", וכ-100,000 קצינים וחיילים כבר השתתפו כמלווים של משלחות "תגלית" בארץ. יש מקום להרחיב פעילות זו גם לתחומים נוספים. כיוון אפשרי הוא מסעות של משלחות קצינים וחיילים לביקורים בקהילות יהודיות בארצות הברית.

## הנהגות הקהילות היהודיות בארצות הברית

למיטב הבנתנו, מנהיגי יהדות ארצות הברית מודעים היטב לבעיות ולאתגרים המרכזיים העומדים בפניהם, אולם חלוקים לא אחת על דרכי המענה המתאימות, וחשוב מכך, מתקשים מאוד להירתם לפעולה משותפת רחבה ברמה הכלל ארצית כדי להתמודד עם אתגרים אלה. האתגר החשוב ביותר העומד בפניהם הוא, לפיכך, אתגר ההנהגה והיכולת לשלב ידיים, להביט נכוחה על האתגרים המרכזיים ולקבל החלטות בסוגיות המפתח. אפשר שהתארגנות משותפת עם גורמים בישראל תקל על התארגנות פנים אמריקאית למשימות אלו.

אחת הסוגיות במסגרת אתגרים אלה היא כיצד לחלק את ההשקעות (הפילנתרופיות והאחרות) בין מטרות אמריקאיות לא יהודיות (כיום, זהו הרוב המכריע של תרומות מפעל הפילנתרופיה), הקהילות היהודיות עצמן ומדינת ישראל. סוגיה נוספת היא התמודדות עם תופעות האדישות (ולעיתים הניכור) מצד הציבור הישראלי כלפי יהדות התפוצות וחוסר ההתחשבות בצרכיה ובאינטרסיה. דוגמה מובהקת לכך היא חוסר ההצלחה, עד כה, של הרוב היהודי הלא אורתודוקסי בארצות הברית להפוך את סוגיית הפלורליזם הדתי למשמעותית יותר בשיח הישראלי. יש מקום ליתר מעורבות מצד יהדות ארצות הברית גם בתחום זה. כדי להתמודד עם סוגיות אלו, נדרש לחזק מאוד את ערוצי ההשפעה של קהילת יהודי ארצות הברית בישראל, וזאת באמצעות שתדלנות, רתימת סוכני שינוי במגזרים רלוונטיים,

ובעיקר יצירת שותפויות וקואליציות עם קבוצות ומגזרים בעלי תפיסות דומות ויעדים חופפים.

## סיכום

מגמת ההתרחקות בין ישראל ובין הקהילה היהודית בארצות הברית היא בעלת השלכות ארוכות טווח על ביטחונה הלאומי של ישראל ועל ביטחונה של העם היהודי כולו, על ייעודה וזהותה של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי ועל חוסנו ולכידותו הפנימית של הקהילות היהודיות בארצות הברית ושל החברה הישראלית. המענה לאתגר זה, שהוצג לעיל, הוא מאמץ רחב היקף, רב־ממדים ומתמשך לגיבוש מערכת היחסים בין שתי הקהילות ולעיצוב זהותן ועתידן, וזאת באמצעות הגברת המודעות וההיכרות ההדדית, לצד פעילות משותפת ומשמעותית. כל צד יראה את עצמו עֵרָב לרעהו ולהתמודדות שלו עם האתגרים בפניהם הוא ניצב, תוך שמירה על האיזון העדין בין שותפות ומעורבות באתגרי הצד השני ובין אי־התערבות.

על ישראל מוטל לסייע ליהודי ארצות הברית לשמר את הזיקה אליה ולראות בה רכיב חשוב בזהותם, וכן לסייע להם בהתמודדותם עם אתגר ההמשכיות היהודית ועם בעיות הביטחון הנובעות מהתגברות תופעות האנטישמיות והדה־לגיטימציה של ישראל. קהילת יהודי ארצות הברית, מצידה, מחוייבת לחזק את התמיכה בישראל ולעזור לה לשמר את ייחודה, ייעודה וזהותה סביב שותפות הערכים ועשייה משותפת.

אנו מקוים כי תפיסת המענה שהוצגה לעיל תוכל לשמש נקודת פתיחה טובה להמשך הדרך, ובמיוחד לתהליך של תכנון מפורט שיהווה בסיס ליישום ההמלצות ולפעולה משותפת, מתמשכת ומשמעותית של שתי הקהילות.





מבט על, גיליון 1163, 17 באפריל 2019

**ארצות הברית משתנה: השלכות לישראל**

מיכל חטואל-רדושיצקי ושחר עילם

בארצות הברית ניכרים בשנים האחרונות התחדדות הקיטוב הציבורי והפוליטי, התחזקות פוליטיקה של זהויות, שיח פופוליסטי והמלווה לעיתים בביטויי שנאה בוטים ואלמים, התחזקות ההשפעה של גורמים קיצוניים על השיח ועל סדר היום, מתקפה גוברת נגד אליטות מסורתיות ומוסדות המייצגים את הסדר הקיים, וקריסת עיקרון הקונצנזוס הדו-מפלגתי כבסיס לחקיקה ולמדיניות. אווירה זו מהווה מצע להתעוררות גלי אנטישמיות מימין, הנוספים למאמצי דה-לגיטימציה לישראל משמאל. אירועים אחרונים בזירה הפוליטית בארצות הברית מבליטים את תהליך הקיטוב הפנים-אמריקאי הגובר, המתחיל להשליך גם על התמיכה בישראל - שבמשך שנים רבות הייתה נושא קונצנזואלי המקובל על רפובליקנים ודמוקרטיים כאחד. בהדרגה הופכת התמיכה בישראל לסוגיה שנויה במחלוקת, המזוהה בעיקר עם המפלגה הרפובליקנית. תופעות ומגמות אלו מאיימות על שני נכסים חיוניים לביטחונה הלאומי של מדינת ישראל: האחד הוא מערכת היחסים המיוחדים בין ישראל לארצות הברית, והשני הוא לכידותה הפנימית של קהילת יהודי ארצות הברית ומערכת היחסים שלה עם ישראל.

ועידת איפא"ק, הלובי הפרו-ישראלי בושינגטון, אשר התקיימה בסוף חודש מארס ואליה הגיעו כ-18,000 משתתפים, נערכה תחת סיסמה המבטאת גם משאלת לב: "Connected for Good", שהיא בעלת כפל משמעות: "מחוברים לתמיד" וגם "מחוברים בטוב". ולא בכדי. ועידה חשובה זו התקיימה על רקע שיח ציבורי ופוליטי סוער בארצות הברית בעקבות שורת התבטאויות של חברות הקונגרס הדמוקרטיות אלהאן עומר (מינסוטה) ורשידה טליב (מישיגן), שתי תומכות מוצהרות בקמפיין ה-BDS הקורא להחרים את ישראל, שנכנסו לבית הנבחרים האמריקאי בעקבות בחירות האמצע בנובמבר 2018. בחודש ינואר, במסגרת השיח על הצעת חוק שמטרתה להילחם בחרם על ישראל, טליב צייצה שמי שתמך בחוק "שכח לאיזו מדינה הוא שייך". מספר שבועות לאחר מכן, עומר רמזה בציוץ שאיפא"ק "קונה" את קולותיהם של המחוקקים האמריקאים ("it's all about the Benjamins, baby") ובהמשך הוסיפה כי יש צורך בדיון על כך שבארצות הברית "שבועת אמונים למדינה זרה נתפסת כדבר שהוא בסדר". הניחוח האנטישמי המלווה את הרמיזות בדבר כסף יהודי, השולט כביכול במדיניות החוץ האמריקאית, וכן התבטאויות אלו לגבי "נאמנות כפולה", עוררו סערה רבתי שטרם שכחה.

אירועים אלה מלמדים על מגמות ותמורות דרמטיות בחברה ובפוליטיקה האמריקאית ועל השלכותיהן האפשריות על יהודי ארצות הברית ועל ישראל. בארצות הברית ניכרים בשנים האחרונות התחדדות הקיטוב הציבורי והפוליטי, התחזקות פוליטיקה של זהויות, שיח פופוליסטי והמלווה לעיתים בביטויי שנאה בוטים ואלמים, התחזקות ההשפעה של גורמים קיצוניים על השיח ועל סדר היום, מתקפה גוברת נגד אליטות מסורתיות ומוסדות המייצגים את הסדר הקיים, וקריסת עיקרון הקונצנזוס הדו-מפלגתי כבסיס לחקיקה ולמדיניות. אווירה זו מהווה מצע

להתעוררות גלי אנטישמיות מימין, הנוספים למאמצי דה-לגיטימציה לישראל משמאל. כל אלה מתערבבים עם ביקורת מתעצמת על מדיניות ישראל בעיקר בנושא הסכסוך הישראלי-פלסטיני, והיחס למיעוט הערבי בישראל וכן בהקשר ליחסים ההדוקים בין ממשל טראמפ לממשלת ישראל.

בתקופת נשיאותו של דונלד טראמפ התעצמו מגמות אלו, בין היתר על רקע סגונו הבוטה של הנשיא, יחסו הביקורתי כלפי מגזרים ומוסדות אמריקאים שונים והעדפתו לא אחת את בסיס התומכים שלו על חשבון עיקרון הממלכתיות. השיח הציבורי והפוליטי המתלהם אינו נחלתו הבלעדית של בסיס התמיכה הימני-שמרני של טראמפ. למעשה, הנשיא הכשיר בסגונו את כללי המשחק הללו גם עבור מתנגדיו הרבים מהצד השמאלי של המפה הפוליטית.

גלי המחאה העממית נגד הנשיא טראמפ מתאפיינים בחבירה של קבוצות מיעוט שונות, בדרך כלל מוחלשות, בעלות זהויות מגוונות ואגינדות שונות, לכלל חזית פעולה משותפת. תופעה זו, המכונה הֶצְטָלְבִּיּוּת (intersectionality) היא גם הפלטפורמה העיקרית בארצות הברית לקידום תופעת הדה-לגיטימציה לישראל. עד לאחרונה נטען שמדובר בתופעת שוליים עממית, חסרת אחיזה בממסדים ובזרמים המרכזיים. אלא שכניסתן של עומר וטליב לקונגרס מבטאת חדירה של התופעה אל לב הממסד האמריקאי וניכר כי לשתיים ולתומכיהן יש כבר עתה השפעה גוברת על הפוליטיקה האמריקאית ובפרט על התנהלותה הפנימית של המפלגה הדמוקרטית (על אף שהרוב המכריע של נציגיה בבית הנבחרים תומך בישראל): תחילה עלו בשורות המפלגה קריאות לנקוט צעדים אישיים נגד עומר וטליב ואחר כך עלתה יוזמה לקדם בקונגרס הודעת גינוי לאנטישמיות, אך לאחר שהמפלגה התקשתה להגיע להסכמה בעניין עלתה לקונגרס הודעת גינוי רחבה יותר, שכללה גם התייחסות לאסלאמופוביה ולשנאת זרים. התהליך שיקף פשרה שהוכתבה על ידי הקולות הקיצוניים במפלגה, והתוצאה הוצגה כניצחון של עומר עצמה כמי שהובילה לגינוי תקדימי בקונגרס האמריקאי נגד אסלאמופוביה.

התהליך הקיטוב הפנים-אמריקאי הגובר מתחיל להשליך גם על התמיכה בישראל, שבמשך שנים רבות הייתה נושא קונצנזואלי, המקובל על רפובליקנים ודמוקרטיים כאחד. בהדרגה הופכת התמיכה בישראל לסוגיה שנויה במחלוקת, המזוהה בעיקר עם המפלגה הרפובליקנית. למעשה, בעקבות סדרת ההתבטאויות הבעייתיות של חברות הקונגרס הדמוקרטיות טען הנשיא כי ניצחון של הדמוקרטים בבחירות הבאות ב-2020 עלול "להשאיר את ישראל לבדה" וכי הוא מזהה עזיבה מאסיבית של יהודים מהמפלגה הדמוקרטית - תיאור שזכה למונח "Jexodus" בשיח האמריקאי, ואשר אומץ על ידי הנשיא לניגוח המפלגה היריבה. עם זאת, עדין מוקדם להעריך האם לתופעה זו יש אחיזה במציאות: נתונים ממחקרי עומק וסקרי דעת קהל שנערכו בעשורים האחרונים מראים שקהילת יהודי ארצות הברית, המהווה כ-2 אחוזים מאוכלוסיית המדינה, הינה קבוצת המיעוט הליברלית ביותר במדינה וכי היא מאופיינת במעל 70 אחוזים של תמיכה במפלגה הדמוקרטית. עם זאת, עד עתה, שאלת התמיכה בישראל לא הייתה שיקול משמעותי בהצבעתם של יהודי ארצות הברית לאורך השנים.

לצד הפער הבין-מפלגתי המתרחב בנושא התמיכה בישראל, במאוס פורסם סקר של מכון גאלופ, שהצביע על תופעה נוספת, פנים מפלגתית: פער הנע בין 25 ל-29 אחוזים בין הקצוות של מצביעי המפלגות המרכזיות, הרפובליקאית והדמוקרטית, בנושא התמיכה בישראל. כך למשל, כשתומכי שתי המפלגות קוטלגו לארבע קבוצות על פני קשת העמדות - דמוקרטיים ליברליים, דמוקרטים

מתונים, רפובליקנים מתונים ורפובליקאים שמרניים - התקבל פער דרמטי בין 81 אחוזים שתומכים בישראל יותר מאשר בפלסטינים מקרב הזרם השמרני במפלגה הרפובליקנית, אל מול שלושה אחוזים בלבד שתומכים יותר בישראל מקרב הזרם הליברלי של המפלגה הדמוקרטית. הפערים בשורות המפלגה הדמוקרטית בנושא התמיכה בישראל עלולים בעתיד הלא רחוק לאלץ את תומכי המפלגה היהודים לבחור בין המפלגה כבית פוליטי וערכי לבין תמיכתם בישראל. דוגמת קיצוץ לכך היא הדילמה שבפניה ניצבים יהודי בריטניה התומכים במפלגת הלייבור, עקב מגמות האנטישמיות והאנטי-ציונות הגוברות בה.

בהתפתחויות אלה גלומות משמעויות כבדות משקל עבור ישראל:

ראשית, ממשלת ישראל מזוהה באופן מלא עם מדיניותו של הנשיא טראמפ ומתקשה לשמר את היחסים עם המפלגה הדמוקרטית ונציגיה. אין ספק כי קשרי עבודה טובים בין ירושלים לושינגטון הינם נכס חשוב לביטחונה הלאומי של ישראל, אך ההזדהות המוחלטת עם וושינגטון מקשה על ישראל ביחסיה עם מתנגדיו הרבים של הנשיא טראמפ ברחבי העולם, בארצות הברית עצמה ובקרב קהילת יהודי ארצות הברית. הקושי התחדד מאוד לאור גילויי אנטישמיות מימין, שהנשיא סירב לגנות בפה מלא (כדוגמת אירועי שרלוטסוויל ב-2017) וכן התחושה של חלקים בקהילה היהודית שהטבח בבית כנסת בפיטסבורג בשלהי 2018 היה תוצר של אנטישמיות שחזרה והרימה את ראשה בזמן כהונתו של טראמפ.

שנית, פער הולך וגדל ניכר בין יהדות ארצות הברית לבין מדינת ישראל. מקורותיו בחילוקי דעות במישור הדתי, הערכי והפוליטי. במישור הדתי, חלקים מהרוב הלא-אורתודוקסי, המהווה כ-90 אחוזים מיהדות ארצות הברית, פגועים מכך שישראל אינה מכירה ביהדותם. במישור הערכי והפוליטי, נשמעת ביקורת גוברת בקרב יהודי ארצות הברית, שרובם ליברלים, על צעדים בלתי ליברליים ודמוקרטיים, בראייתם, שנקטה ממשלת ישראל, דוגמת חוק הלאום, ומדיניותה בנושא הסכסוך עם הפלסטינים.

תופעות ומגמות אלו מאיימות על שני נכסים חיוניים לביטחונה הלאומי של מדינת ישראל: האחד הוא מערכת היחסים המיוחדים בין ישראל לארצות הברית. התקופה הנוכחית, שמשקפת שיא ביחסי הקרבה בין הממשלים, משקפת במקביל אתגר מתעצם לשימור התמיכה הציבורית והפוליטית הדו-מפלגתית בישראל כעוגן המרכזי ליחסים בין שתי המדינות. השני הוא לכידותה הפנימית של קהילת יהודי ארצות הברית ומערכת היחסים שלה עם ישראל. ניתן להעריך כי לראשונה, שאלת התמיכה בישראל תהיה מרכזית בשיח הפוליטי שיתעורר בארצות הברית במהלך הקמפיין לקראת הבחירות לנשיאות (2020). על רקע זה יתעצם האתגר הניצב בפני שני נכסים אלו אף מעבר לרמתו הנוכחית.

ולפיכך, שימור הנכסים החיוניים הללו נדרש לעמוד בראש סדר העדיפות של מקבלי ההחלטות בישראל:

1. על ממשלת ישראל להימנע ממעורבות בפוליטיקה הפנים-אמריקאית ומהעדפת צד אחד על האחר, ובפרט נוכח תחילתו של קמפיין הבחירות לנשיאות. יש לחזק את ערוצי השיח עם המפלגה הדמוקרטית ונציגיה, במקביל לשימור הקשרים ההדוקים עם המפלגה הרפובליקנית.

2. נדרשת פעילות נרחבת של ישראל ותומכיה בארצות הברית לחיזוק התמיכה ושיתופי הפעולה עם קהלים צעירים ליברליים-פרוגרסיביים, ועם קהילות מתפתחות חשובות, ביניהן ההיספאנים והאפרו-אמריקאים. תשתית זו נדרשת הן לשם שימור התמיכה הדו-מפלגתית בישראל והן כאמצעי במאבק נגד האנטישמיות והדה-לגיטימציה לישראל.
3. יש להוביל מאמץ משותף עם קהילת יהודי ארצות הברית לפיתוח מערכות היחסים, בדגש על יהודים צעירים ליברליים, שזיקתם לישראל נחלשת ולא אחת גם שייכותם לקהילה היהודית.
4. תהליך קבלת ההחלטות בישראל - בנושאי חוץ ובנושאי פנים כאחד - מחייב בחינה מקדימה של ההשלכות הצפויות על שני הנכסים החיוניים הללו.

